

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO

RAPHAELA LORITE STREMEL ANDRADE

**JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E LEGALISMO AUTORITÁRIO: UMA ANÁLISE SOBRE O
ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO FRENTE À LEI DE SEGURANÇA NACIONAL
(LEI Nº 7.170/1983)**

CURITIBA
2017

RAPHAELA LORITE STREMEL ANDRADE

**JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E LEGALISMO AUTORITÁRIO: UMA ANÁLISE SOBRE O
ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO FRENTE À LEI DE SEGURANÇA NACIONAL
(LEI Nº 7.170/1983)**

Monografia apresentada como requisito parcial
para a obtenção de bacharel no Curso de
Direito, Setor de Ciências Jurídicas,
Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Melina Girardi Fachin

Co-orientador: Luís Fernando Lopes Pereira

CURITIBA

2017

*Ao meu avô, João Andrade,
pelas histórias inesquecíveis.*

AGRADECIMENTOS

"Sê todo em cada coisa", se doe em cada coisa, transborde em cada coisa. Isso representou a faculdade para mim: cinco anos nos quais infinitas experiências transformarão e compõe a pessoa que me tornei. Essas pequenas palavras são o mínimo se comparadas a toda ajuda que recebi.

Primeiramente, pelo apoio e ensinamentos de grandes professores e professoras da Universidade Federal do Paraná. Por óbvio, uma tese não se faz sozinha, ela é fruto de diversos estímulos que temos ao longo da faculdade, devido a isso, nada mais justo que agradecer a toda dedicação, primeiramente, da minha orientadora Melina Girardi Fachin, que desde a Iniciação Científica tem sido essencial para o meu crescimento acadêmico, e ao meu co-orientador Luis Fernando Lopes, cuja afinidade data desde os primeiros dias de aula e, por generosidade, me acompanha agora nesta fase final.

Não poderia deixar de mencionar a Diretora Vera Karam de Chueri por toda a sua fibra e dedicação a nossa Universidade e, especialmente, a mim como monitora de Constitucional A. Ao professor Leandro Gorsdorf, que tornou a experiência de prática jurídica fascinante e proveitosa. À professora Priscila Placha, por toda a atenção e ajuda em matéria penal, pelo auxílio bibliográfico. A professora Eneida Desiree Salgado, por toda atenção e pelos importantes ensinamentos nas tópicas de Direito ao Protesto.

Como minha família é composta essencialmente por mulheres: agradeço às "três Marias" da minha vida: minha mãe, Marcelise Weber Lorite, por todo carinho e coragem, minha madrastra Cristiane Ciecieski, pelos ensinamentos de uma alma amorosa e caridosa, e, por fim, minha "mãe de coração", Thanyelle Galmacci, por todo amor e força nas horas mais difíceis.

Ana Carolina Weber, obrigada por reconstruir as histórias familiares. A descoberta da força feminina tem sido motivo de conforto e orgulho. Você uma mulher incrível.

Ao meu pai de coração, Ronaldo Augilio Campos, por toda dedicação e amor comigo. Ao meu pai, Maurício Alberto Stremel Andrade (e família), e meus irmãos Eduardo Ciecieski e Victor Ciecieski, agradeço por também fazerem parte dessa caminhada. Apesar da distância, registro em palavras todo o afeto pela Yole Dutra e Fernanda Dutra, vocês representam uma parte essencial da minha vida.

Também não posso deixar de mencionar a minha madrinha, Vânia Delorensi por todos os momentos de apoio e felicidade ao longo da minha vida. Pela arte e sensibilidade, não há como não agradecer a minha irmã Bruna.

Sou muito afortunada por ter tido a oportunidade de estagiar no Centro de Apoio Operacional de Direitos Humanos do Ministério Público do Paraná, onde conheci pessoas incríveis como Ana Carolina Brolo de Almeida, Janaína Plasido, Steffhane Rodrigues, Bianca Schimanski, Bruna Tomasoni, Vanessa Prateado, Lucas Cavassin, Gustavo Marques Krelling, Amanda Fouani, Ana Cristina Follmann, Camila Mafioletti Daltoé, Jefferson Salles, Keity Cruz, Dra. Ana Paula Pina Gaio, Dra. Mariana Bazzo e Dr. Olímpio de Sá Sottomaior.

"Pela lei natural dos encontros", aos meus amigos e amigas por se mostrarem tão presentes e essenciais em todos os momentos, em especial, Thaís Sanches Cardoso, Amanda Alberti, Jessica Malucelli Barbosa, Heloisa Wahrhafting, Luiza Barreto e Janaína Maurer Piovezan - pelo despertar da mulher selvagem. E pelo hermano de coração maior que o mundo, João Henrique Alves Cerqueira.

Às minhas amigas do Dom Bosco, Gabriela Larocca, Eduarda Lunardon, Giovanna Kesikowski Skroch, Heloize Rehme de Moura Vieira, Fernanda Elisa Rangel, Isabel Aguiar, Gabriela Maccarini. Aos meus amigos Nemésio Neto e Carlos Eduardo Veiga Ferreira por todo companheirismo.

"Mes amis de Paris": Julia Abreu França, Ernane Sales, Tadeu Ribeiro, Eloísa Dias, Houssein Harrag, Djimy Bougie e Fayycel Zitounne, vocês fizeram do meu intercâmbio a experiência mais engrandecedora de todas. São amizades e conexões que eu quero levar para sempre.

Dentro da Universidade Federal do Paraná também foi um espaço de militância estudantil, sendo essencial ressaltar o papel único da extensão para a minha formação (em especial ao Majup e as PLP's). Além disso, também agradeço ao PET e a todos e todas que me acompanharam naquele ano. De primordial importância também se mostrou o grupo Constitucionalismo e Democracia cujas discussões mostram-se muito proveitosas, principalmente no contexto em que vivemos.

Ainda nessa trajetória, preciso demonstrar a minha eterna gratidão à Bárbara Cunha (e família), por todo companheirismo e dedicação a nossa amizade. Ao Lucas Muniz, Luanda Muniz e Maria Helena Muniz por sempre se fazerem presentes e essenciais neste ano tão

difícil. Também não posso deixar de mencionar, por tantas histórias e risadas, a Priscila Villani, Giulia Bolzani, Izabella Gurgel, Letticia de Pauli Schaitza e Rapheal Portelinha.

Um agradecimento especial à amizade de Juliana Horst, desde o primeiro café, sua presença tem sido insubstituível. A proximidade que eu e Thais Ziliotto construímos esse ano, obrigada pelo apoio. Maria Eduarda Novaes por ter sido tão especial e por ter me acolhido nas horas mais difíceis.

Aos companheiros de monitoria, Erick Kiyoshi Nakamura e Vitória Rosa, obrigada por todo apoio e carinho e compreensão neste ano.

Por mais longa e difícil tenha sido essa etapa, todo este esforço seria possível sem todos esses suportes. Apesar de todos os desafios, agradeço especialmente ao meu namorado, companheiro e melhor amigo, Daniel Egg Neto (e família) por me fazer compreender a expressão "amor de transbordar o peito".

Enfim, o meus mais sincero sentimento de gratidão a todos e todas aqueles e aquelas que acompanharam essa trajetória. Obrigada.

*Prefiro escorregar nos becos lamacentos,
Redemoinhar aos ventos,
Como farrapos, arrastar os pés sangrentos,
A ir por aí...
Se vim ao mundo, foi
Só para desflorar florestas virgens,
E desenhar meus próprios pés na areia inexplorada!
O mais que faço não vale nada.*

(CÂNTICO NEGRO, José Régio)

RESUMO

O estudo da Lei de Segurança Nacional, promulgada justamente em um período de distensão democrática, tem sido amplamente negligenciado. Entre os que defendem a sua não-recepção pela Constituição Federal de 1988 e os que alegam que a lei continua em vigor, vemos a sua “ressuscitação” em momentos de conveniência. Com isso, procura-se analisar historicamente essa “estranha” relação entre um Estado Democrático de Direito com uma lei ideologicamente marcada pela figura do inimigo interno, do “subversivo”, a partir de cinco leis de segurança nacional promulgadas ao longo do século XX, assim como as disposições constitucionais que as acompanhavam. Para fazer esta análise, é preciso lembrar que este conceito é fruto de uma doutrina, usualmente denominada de “Doutrina de Segurança Nacional”, que legitima a guerra psicossocial dentro do contexto da Guerra Fria na garantia da permanência de um modelo de produção capitalista. Este quadro pode ser encarado como um indicativo da presença do vício de criminalização da oposição política, principalmente pela figura do terrorista, da militarização da segurança pública e da sua significativa carga simbólica ditatorial no Brasil, na permanência de um senso comum que ainda acredita: a solução para a crise político-econômica é a intervenção militar.

Palavras-chave: Justiça de Transição, Estado de Direito, legalismo autoritário, Lei de Segurança Nacional.

ABSTRACT

The study of the National Security Law, enacted in a period of democratic distention, has been largely neglected. Among those who defend their non-receipt by the Federal Constitution of 1988 and those who claim that the law remains in force, we see their “resuscitation” in convenience's moments. The aim of this article is to analyze historically this "strange" relationship between a Democratic State of Law and a law ideologically marked by the internal enemy, the "subversive", based on five national security laws enacted throughout the 20th century, as well as the constitutional provisions that accompanied them. In order to do this analysis, it is necessary to remember that this concept is the result of a doctrine, usually denominated "National Security Doctrine", that legitimizes the psychosocial war within the context of the Cold War in guaranteeing the permanence of a capitalist production model. This panorama can be seen as an indication of the presence of the political opposition vice of criminalization, mainly by the terrorist figure, the public security militarization and its significant symbolic dictatorship in Brazil, especially in the permanence of a common sense that still believes: the solution to the political-economic crisis is military intervention.

Keywords: Transitional Justice, Rule of Law, authoritarian legalism, National Security Law.

SUMÁRIO

Capítulo I

Ditaduras Brasileiras: transições "democráticas", leis não-democráticas

1.1 Justiça de transição brasileira.....	20
1.2 O que resta da ditadura: da amnésia à ação.....	31
1.3 Permanência militar: quando se salda Ustra.....	38

Capítulo II

Entre ditaduras constitucionais e democracias inconstitucionais: legalismo autoritário e segurança nacional

2.1 Ditaduras, autoritarismos: algumas premissas.....	47
2.2 “Uma lei de segurança nacional visa a proteger a <i>segurança</i> do Estado”: um <i>breve</i> enfoque sócio-histórico.....	54
2.2.1 Constituição de 1934.....	55
2.2.2 Lei nº 38/1935.....	56
2.2.3 Constituição Federal de 1937.....	60
2.2.4 Constituição de 1946.....	61
2.2.5 Lei nº 1.802/1953.....	62
2.2.6 O Golpe e o Decreto-lei nº 314/1967.....	64
2.2.7 Constituição de 1967 e Emenda Constitucional nº 1 de 1969.....	68
2.2.8 Decreto-lei nº 898/1969.....	73
2.3 Entulho autoritário: a promulgação da Lei nº 7.170/1983.....	75

Capítulo III

Novas faces de uma "segurança": o discurso reinventado de um velho problema

3.1. Estado de Direito e Lei de Segurança Nacional: é possível uma interpretação democrática das leis de segurança nacional?.....	83
3.2. A Constituição Federal de 1988 e a "segurança nacional": a militarização da segurança pública.....	88
3.3 Reconfiguração do discurso de segurança nacional: uma análise a partir da Lei Antiterrorismo (Lei nº 13.260/2016) e a Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017).....	95
3.3.1 "Cidadão terrorista" ou a criminalização do direito ao protesto?.....	96
3.3.2 A Lei de Migrações (Lei nº 13.445/2017): uma dívida histórica.....	99

CONCLUSÕES.....	105
-----------------	-----

ANEXO I.....	108
--------------	-----

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	110
---------------------------------	-----

INTRODUÇÃO

O 2016 brasileiro foi palco de constantes embates políticos: a discussão acerca de democracia, legitimidade e corrupção tiveram em voga no debate público. Nessa ocasião, pode-se comprovar o retorno de ideários conservadores, não sendo poucos os que expuseram seu pedido: "*Intervenção militar já!*".

Este anseio, no entanto, não é novo: de acordo com o *Latinbarómetro*, elaborado em 2003, mais da metade da população da América Latina estaria disposta a aceitar um regime autoritário se houvesse necessidades econômicas². Somado a isso, o pensamento majoritário da ciência política³ continua alertando para os problemas de uma justiça de transição que ainda não conseguiu lidar com o passado autoritário.

Assim, os desafios jus-transicionais perduram-se: dentro do panorama latino-americano, a interpretação da validade da Lei de Anistia (Lei nº 6.683/1979) impede os avanços no campo da responsabilidade penal, torturadores ainda continuam ocupando lugares de poder, as instituições militares ainda gozam de amplo "prestígio social", lhes sendo atribuído o importante papel de "colocar a desordem brasileira nos trilhos". No meio do amplo descrédito das instituições, é preciso ao menos uma corporação tida como incorruptível capaz de garantir a "ordem pública", o "equilíbrio econômico".

É preciso ressaltar a "judicialização da repressão"⁴ como uma característica marcante do período ditatorial de 1964-1985, utilizando constantemente meios normativos de forma a combater a subversão ao desenvolvimento nacional-capitalista no cenário da Guerra Fria. Ao

¹ "Manifestantes pedem intervenção militar na Marginal Pinheiros", reportagem de Sara Ferrari à Veja (13/03/2017). Disponível em: <<https://vejasp.abril.com.br/cidades/manifestantes-intervencao-militar-marginal-pinheiros/>>. Acessado em: 10/08/2017.

² DAGNINO, Evelina; Olvera, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. *In: A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006, p. 45.

³ PAYNE, Leigh; ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. A Anistia na Era da Responsabilização: contexto global, comparativo ao caso brasileiro. *In: A Anistia na Era da Responsabilização: O Brasil em Perspectiva Internacional e Comparada*. Brasília e Oxford, 2011. GENRO, Tarso; ABRÃO, Paulo. Memória Histórica, Justiça de Transição e Democracia sem fim. *In: Repressão e Memória Política no Contexto Ibero-Brasileiro: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal*. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Portugal: Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 2010. Disponível em: <http://www.memoriasreveladas.arquivonacional.gov.br/media/Repre_Memoria_pdf> Acesso em 31/07/2017. CIURLIZZA, Javier. Para um panorama global sobre a justiça de transição: Janvier Ciurlizza responde Marcelo Torelly. *In: Revista Anistia Política e Justiça de Transição*. Brasília: Ministério da Justiça, nº 1, jan./jun. 2009.

⁴ PEREIRA, Anthony W. *Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina*. Trad.: ZIMBRES, Patricia de Queiroz Carvalho. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

se falar em "subverter", implicitamente, toma-se como parâmetro uma ordem a qual é possível modificar, mas a qual é preciso proteger.

No caso brasileiro, essa arranjo é representado por valores, estruturas e modelos culturais que, mesmo modificados na superfície, continuam sob as mesmas bases da "ordem brasileira" a qual não se deseja mexer. Considera-se, assim, a compreensão da segurança nacional pode ajudar a descortinar parte desta "base sólida": não somente em sua coluna vertebral, mas nos meios repressivos que a mantêm.

Nesse sentido, o estudo da Lei de Segurança Nacional, promulgada por Figueiredo já nos últimos suspiros da ditadura, justamente em um período de *distensão* democrática, tem sido amplamente negligenciado, tanto no âmbito da Justiça de Transição Brasileira, quanto por qualquer estudo que se proponha acerca da democracia ou, mais precisamente, da qualidade democrática.

A questão primordial que girou em torno desse trabalho seria: não seria contraditório a promulgação de uma lei de segurança nacional justamente em um período de democratização?

Para a resposta dessa pergunta, o ideal seria uma análise jurisprudencial da aplicação dessas leis, mas todos estes processos encontram-se sob sigilo processual⁵. Frente a esta dificuldade, este trabalho procurará uma *breve* delimitação sobre o tema a partir de cinco modelos anteriores das leis de segurança nacional (Lei nº 38/1935, Lei nº 1.802/1953, Decreto-lei nº 314/1967 e o Decreto-lei nº 898/1969 e a atual Lei nº 7.170/1983), fazendo um paralelo com as respectivas constituições a partir de uma ordem cronológica, levando em conta os aspectos sócio-históricos que as acompanhavam.

⁵ De acordo com a "Lei de Acesso à Informação" (Lei nº 12.527/2011): "Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam: I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional". Interessante notar, no entanto, que a Corte Europeia de Direitos Humanos, pela decisão do caso "NIKOLOVA AND VANDOVA v. BULGARIA" é refutado o argumento da "segurança nacional" para a negação da transparência processual. Além disso, afirma o Relatório da Comissão Nacional da Verdade: "Especialmente em processos de transição democrática, o acesso à informação converte-se em uma ferramenta essencial para a elucidação das atrocidades do passado e, consequentemente, em uma condição necessária para a obtenção da verdade, a reparação das vítimas, a recuperação da memória histórica e a reconstrução do Estado democrático. São inadmissíveis argumentos como a defesa da segurança nacional ou o interesse público em detrimento da publicização de ditas informações. Em casos de violação de direitos humanos, os poderes públicos não podem esconder-se sob o manto protetor do segredo de Estado para evitar ou dificultar a investigação de ilícitos atribuídos a seus próprios agentes". BRASIL. **RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE**. p.39-40. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/index.php/outros-destaques/574-conheca-e-acesse-o-relatorio-final-da-cnv>>. Acessado em: 25/08/2017.

A Constituição Federal de 1988 funda uma nova ordem normativa, sob as bases da ampla garantia dos direitos individuais, somente capazes de serem concretizados sob um regime democrático. Esse "campo normativo", pautado em novos valores, novos anseios, convive com uma "zona cinzenta", representada parcialmente por leis-infraconstitucionais que, apesar de promulgadas em um período autoritário, refletindo outra carga valorativa, configurando uma "conveniente" solução para a repressão social.

Abaixo da Constituição, o campo de disputa democrático enfrenta distintas questões relacionadas ao consenso legislativo, aos elementos hermenêuticos, à influência política. Por isso, o estudo do "legalismo autoritário"⁶ é de extrema importância, visto que são poucos os estudos que relacionam autoritarismo e legitimidade normativa, considerando que suas origens inconstitucionais tornam contraditório e impossível tal esforço.

Partindo desta lógica, diversas leis são marcadas por este forte viés autoritário, como a Lei de Imprensa e o Estatuto do Estrangeiro. Em 2009, a ADPF nº 130 julgou a incompatibilidade da Lei de Imprensa (Lei nº 5.250/67) em face da Constituição Federal que concebe a democracia sem qualquer contraposição entre a liberdade de expressão com o valor da dignidade da pessoa humana. Na Exposição de Motivos ao Anteprojeto da Lei de Imprensa elaborada pelo Conselho da Ordem Federal do Brasil consegue explicar bem como nova democracia afirma-se em cima da liberdade de expressão:

(...) se reconhecemos que a história da lei de imprensa em nosso País é a história da censura oficial. Essa conclusão torna-se mais óbvia quando se constata a grande intimidade entre a legislação que reprime os abusos da liberdade de informação e as leis que cuidam das infrações políticas. Leis de imprensa e leis de segurança nacional foram concebidas e utilizadas como vasos comunicantes dos regimes autoritários de governo e das práticas opressoras do Estado⁷.

⁶ Para os fins traçados para esse trabalho, considerou-se legalismo autoritário a instrumentalização de meios jurídicos com fins a repressão política, a partir de ideários autoritários. Nesse sentido, explica Anthony PEREIRA: "As tentativas feitas por uma ditadura inconstitucional de se ocultar atrás de um manto de legalidade e de levar ao julgamento dissidentes e adversários, sob a acusação de ataques à segurança nacional, podem parecer uma simples fachada para o exercício de um poder violento e desenfreado. Poderia parecer melhor passar por cima dessa incômoda prática das ditaduras, relegando-as ou à lata de lixo da história ou às categorizações especializadas da política comparativa". PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina**. Trad.: ZIMBRES, Patricia de Queiroz Carvalho. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 181-182.

⁷ Exposição de Motivos ao Anteprojeto da Lei de Imprensa elaborada pelo Conselho da Ordem Federal do Brasil, Seção II, 14 de agosto de 1991, p. 4765. Presente ao voto do Ministro Gilmar Mendes ao julgamento da ADPF 130/2009, p. 250. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605411>>. Acessado em: 30/10/2017.

Em 2017, com a discussão da Nova Lei de Imigração⁸ (Lei nº 13.445/2017), revoga-se o antigo "Estatuto do Estrangeiro" (Lei nº 6.815/1980), realizando uma nova configuração do imigrado perante a soberania nacional. Esses processos de "reforma/ revogação/oxigenação legislativa" não são fruto de um consenso momentâneo e imediato e, sim, de processos de disputa em torno das possíveis discussões acerca do *locus* democrático.

Seria possível pensar, em um primeiro momento, que as "leis de segurança nacional" estariam restritas à leis ditatoriais - principalmente a ampla gama de atos institucionais aos cinco primeiros anos e, posteriormente, com a Constituição de 1967 e a "Emenda Constitucional nº 1 de 1969". Essa argumentação é falsa: bem antes de assumir um sistema político autoritário, já era prática no Brasil o uso da argumentação da segurança nacional para reprimir adversários políticos, mesmo em regimes democráticos:

As tentativas feitas por uma ditadura inconstitucional de se ocultar atrás de um manto de legalidade e de levar ao julgamento dissidentes e adversários, sob a acusação de ataques à segurança nacional, podem parecer uma simples fachada para o exercício de um poder violento e desenfreado. Poderia parecer melhor passar por cima dessa incômoda prática das ditaduras, relegando-as ou à lata de lixo da história ou às categorizações especializadas da política comparativa⁹.

Mas, as teorizações acerca da Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170/1983) são ambíguas: assim como há aqueles que a supervalorizam, afirmando que a transição democrática é incompleta, tomando como exemplo "entulhos autoritários", há aqueles que a desvalorizam - "a Lei de Segurança Nacional? É uma lei morta", referindo-se a sua aplicabilidade, ou a sua não-recepção pelo novo paradigma constitucional.

Assim, o trabalho compreenderá três movimentos: no primeiro capítulo, a Justiça de Transição e os possíveis entraves do processo transicional; no segundo capítulo, uma abordagem histórica das leis de segurança nacional, com a análise da recepção constitucional do tema para, no último ponto, buscar as formas atuais de segurança nacional e as possíveis metamorfoses para esse instituto.

A partir disso, tem-se por objetivo uma abordagem histórica dos diferentes institutos normativos, representados pela lei de segurança nacional, e como estes foram apropriados, refutados ou relegados pelas instituições jurídicas. Além disso, dar-se-á importante atenção

⁸"Criação de Lei de migrações é dívida histórica do Brasil" reportagem de Deisy Ventura e Rossana Rocha Reis à Carta Capital (21/08/2015). On-line. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/divida-historica-uma-lei-de-migracoes-para-o-brasil-9419.html>>.

⁹ PEREIRA, Anthony W. Pereira. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. Trad.: ZIMBRES, Patricia de Queiroz Carvalho. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 181.

para como esses elementos foram instrumentalizados pela ditadura e transmutados para outros terrenos. Se a resposta a esse último questionamento for afirmativa, quais os mecanismos que permitem essa permanência, qual seria a sua nova roupagem e quais seriam as atuais forças que os minam ou fortalecem.

CAPÍTULO I

Ditaduras Brasileiras: transições "democráticas", leis não-democráticas

"Ao longo da madrugada carioca, vai a mãe sonolenta no ônibus sacolejante at a Central, De lá, segue no trem tremulante até Itaguaí. O dia raia, troca a condução para a da chata da travessia mareante. Finalmente, na Ilha Grande, passa por revistas vergonhosas até chegar visitação. O dia já se faz tardinha quando chega ao filho".

(Relato de Pedro Alves, a geração que queria mudar o mundo, p. 448)

O Golpe de 1964 é colocado em uma amplo contexto de interrupções antidemocráticas latino-americanas, do século XX, em tempos de grandes tensões políticas e econômicas em decorrência da Guerra Fria. Com a Revolução Cubana de 1959, a disputa pelo regime econômico capitalista foi essencial para compreender não somente o que foi 1964 brasileiro, mas também o 1973 chileno, conhecido como o "11 de setembro chileno", os intermináveis golpes argentinos, o 1973 uruguaio, o 1969 boliviano, o 1976 peruano¹⁰.

Ademais, de maneira diversa aos regimes autoritários sul-europeus¹¹, as ditaduras latino-americanas foram militares e legitimadas por um amplo discurso desenvolvimentista abarcado, em parte, por uma doutrina fortemente conservadora:

Assim é que, no subcontinente, os anos 1960 e 1970 vão contabilizar um nítido fortalecimento, no âmbito do poder político, das forças que haviam resistido aos governos de orientação nacionalista dos anos 1950, como o de Vargas, no Brasil, Perón, na Argentina, Paz Estensoro, na Bolívia, Jacobo Arbenz, na Guatemala, e vários outros. Como regra geral, os governantes buscam estreitar, no plano econômico, a associação com seus antigos aliados do capital externo, sob tutela militar nacional, e incorporam plenamente a

¹⁰ Joseph COMBLIN apresenta uma breve listagem de ditaduras latino-americanas que tiveram assumiram a roupagem de uma ideologia de "segurança nacional". Importante frisar, dessa maneira, que há na literatura que nem todas as ditaduras do século XX encaixam-se nesse perfil, a exemplo do próprio Estado Novo brasileiro, ou a ditadura peruana de 1954. COMBLIN, P. Joseph. **A ideologia da segurança nacional: o Poder Militar na América Latina**. Trad.: FIALHO, A. Veiga. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. p. 19-20.

¹¹ "(...) todas as transições do Cone Sul foram procedidas por um regime militar hierarquicamente controlado (...) Afirmamos que a hierarquia militar, salvo se derrubada por potências estrangeiras ou por uma revolução, continuaria como parte permanente do aparato estatal, durante e após a transição e, portanto, como parte integrante da máquina que o novo governo democrático terá que tentar administrar" Os autores compreendem como Cone Sul: Uruguai, Brasil, Argentina e Chile. LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia: a experiência do Sul da Europa e da América Latina**. ZIMBRES, Patrícia de Queiroz Carvalho. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 185.

estratégia norte- americana de contenção do comunismo, resumida pela Doutrina de Segurança Nacional¹².

A sucessão desses golpes fez parte de um plano específico para o refreamento do comunismo na América Latina, conhecida como "Operação Condor"¹³: uma aliança entre as forças de segurança e serviços de inteligência das ditaduras do Cone Sul as quais colocaram os militares no centro dessas interrupções autoritárias.

Pelo menos de uma perspectiva ocidental, a democracia fora "eleita" como o regime político dominante, pois ela, mais do que um campo de disputa entre os diferentes atores políticos e lutas sociais, tinha e podia assumir dois deveres: o respeito aos direitos humanos, depois da ampla mácula da Segunda Guerra Mundial e da superação de um paradigma estatocêntrico, e lidar com os signos autoritários também decorrentes desses conflitos. Desse modo, paralelamente, o século XX foi palco de importantes construções normativas acerca dos direitos humanos, a partir de mecanismos nacionais, regionais e internacionais, e estudos acerca dos processos históricos de transição de ditaduras para regimes pós-ditatoriais.

Implicitamente a essas noções, primeiramente, está a noção dos direitos humanos como norte da maioria dos ordenamentos jurídicos e, pelo menos em sua maioria, a compreensão de que essa baliza só seria atendida pela tentativa de conciliação entre a democracia, como regime político, e o constitucionalismo, como o meio de materialização do Estado de Direito.

É neste contexto que se solidifica a "justiça de transição", que tenta compreender esses diferentes movimentos políticos a partir dos elementos já dispostos: o constitucionalismo, a democracia e a superação do autoritarismo. De fato, por mais que o termo aparente dois referenciais muito claros, indo da ditadura, origem, à democracia, "fim último", não se pode compreender a justiça transicional a partir de dois "tipos"¹⁴ ideais, sendo os diversos tons atos

¹² BRASIL. DIREITO À MEMÓRIA E À VERDADE: COMISSÃO DE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS, p. 19. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/mortos-e-desaparecidos-politicos/pdfs/livro-direito-a-memoria-e-a-verdade>>.

¹³ De acordo com informações obtidas no site da CNV: "A Operação Condor, formalizada em reunião secreta realizada em Santiago do Chile no final de outubro de 1975, é o nome que foi dado à aliança entre as ditaduras instaladas nos países do Cone Sul na década de 1970 — Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai — para a realização de atividades coordenadas, de forma clandestina e à margem da lei, com o objetivo de vigiar, sequestrar, torturar, assassinar e fazer desaparecer militantes políticos que faziam oposição, armada ou não, aos regimes militares da região". <http://www.cnv.gov.br/index.php/2-uncategorised/417-operacao-condor-e-a-ditadura-no-brasil-analise-de-documentos-desclassificados>

¹⁴ Concebido como um instrumento teórico-analítico para a compreensão de um "todo tangível" sem, com isso, ter a pretensão de captar a compreensão integral do objeto. WEBER, Max. **A objetividade do conhecimento nas ciências sociais**. In: COHN, Gabriel (Org.). FERNANDES, Florestan (Coord.). Weber – Sociologia. Coleção Grandes Cientistas Sociais, 13. São Paulo: Ática, 1999, p. 79-127.

complexos e dinâmicos. Nada mais comum que democracias calcem repressões e ditaduras vistam esperanças de democracia.

No campo da ciência política, muitos autores fazem a diferenciação entre "transição democrática", "liberalização" e "democratização". Em relação ao primeiro conceito:

Uma transição democrática está completa quando um grau suficiente de acordo foi alcançado quando aos procedimentos políticos visando obter um governo eleito; quando um governo chega ao poder como resultado direto do voto popular livre; quando esse governo tem, de fato a autoridade de gerar novas políticas; e quando os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, criados pela nova democracia, não têm, *de jure*, dividir o poder com outros organismos¹⁵.

A definição faz referência mais as posições pontuais de atores políticos, tendo em vista principalmente o sistema representativo. O que diferencia da "liberalização" compreendida como, em um contexto não-democrático, "*a combinação de mudanças sociais e de diretrizes políticas*"¹⁶ e a "democratização" refere-se mais precisamente à qualidade democrática, "*requer a competição aberta pelo direito de conquistar o controle do governo*"¹⁷, exigindo eleições competitivas livres, sendo o seu resultado a escolha do governante ou, como na definição de Dahl, "*como formada por pelo menos duas dimensões: contestação pública e direito de participação*"¹⁸.

Adota-se a posição que é possível travar um debate em ambos os campos, dizendo que tanto a transição brasileira possui problemas, como será desenvolvido essencialmente neste capítulo, quanto à democratização, como será desenvolvido ao último capítulo. Contudo, este trabalho não procura sanar o debate acerca da concepção de democracia, nem de justiça de transição. Considera-se, por isso, a adoção de compreender a justiça de transição "*um conjunto inclusivo de estratégias formuladas para enfrentar o passado assim como para olhar o futuro afim de evitar o reaparecimento do conflito e das violações*"¹⁹.

Este conceito, por isto, *transborda* o paradigma eleitoral, assumindo, pelo menos, quatro dimensões fundamentais: (i) a reparação, (ii) o fornecimento da verdade e a construção da memória, (iii) a regularização da justiça e o restabelecimento da igualdade perante à lei e

¹⁵ LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia**: a experiência do Sul da Europa e da América Latina. ZIMBRES, Patrícia de Queiroz Carvalho. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 21.

¹⁶ *Ibidem*, p. 21.

¹⁷ *Ibidem*, p. 22.

¹⁸ DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição. PACIORNIK, Celso Mauro (Trad.) São Paulo: Edusp, 1999, p.29.

¹⁹ ZYL, Paul Van. Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito. In: **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**. nº 1, jan./jun. 2009. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

(iv) a reforma das instituições perpetradoras de violações contra direitos humanos²⁰, compreendendo mecanismos tanto judiciais quanto extrajudiciais²¹.

Para além disso, adota-se a concepção de democracia a partir das teorizações de Robert Dahl: "'democracia' para um sistema político que tenha, como uma de suas referências, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os cidadãos²²" a partir de três condições necessárias: a) formular preferências, b) expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual ou coletiva e, por fim, c) ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo.

Nesse sentido, concepções políticas modernas não destoam em perceber a democracia brasileira como um ressurgimento das ditaduras militares, juntamente aos países ibéricos e asiáticos, ou a partir de uma intrínseca "ambivalência²³", calcada pela extrema desigualdade social, pela fragmentação do sistema partidário, pela insuficiência do Estado de Direito e por um sistema fiscal ineficaz.

São estes elementos que instigam o debate acerca da justiça de transição e da democracia brasileira a partir, essencialmente, da sua forma de lidar com o passado autoritário e, o mais importante, compreender como as regimes políticos pretensamente democráticos podem utilizar-se de elementos ditatoriais para a manutenção da "ordem" e/ou a legitimação de um modelo desenvolvimentista de produção.

²⁰ "Ainda que o termo justiça de transição possa causar controvérsias, não há muitas dúvidas sobre as dimensões englobadas pelos debates instigados até hoje por esse tema, sendo possível dividi-las em quatro: o direito à memória e à verdade, o direito à reparação das vítimas, a responsabilização dos agentes perpetradores das violações aos direitos humanos e a readequação democrática das instituições que possibilitaram os abusos de poder". BAGGIO, Roberta Camineiro. *Justiça de Transição como Reconhecimento: limites e possibilidades do processo brasileiro* In: **Repressão e Memória Política no Contexto Ibero- Brasileiro**: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Portugal: Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 2010. p 260-286. Disponível em: <http://www.memoriasreveladas.arquivonacional.gov.br/media/Repre_Memoria_pdf >; GENRO, Tarso. **Teoria da Democracia e Justiça de Transição**. Belo Horizonte: EdUFMG, 2009.

²¹ O relatório do Secretário-Geral ao Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) intitulado "O Estado de Direito e a justiça de transição em sociedades em conflito ou pós-conflito, n. S/2004/616 de 2004 estabelece, no entanto, seis critérios: "(...) a noção de justiça de transição discutida no presente relatório compreende o conjunto de processos e mecanismos associados às tentativas da sociedade em chegar a um acordo quanto ao grande legado de abusos cometidos no passado, a fim de assegurar que os responsáveis prestem contas de seus atos, que seja feita a justiça e se conquista a reconciliação. Tais mecanismos podem ser judiciais ou extrajudiciais, com diferentes níveis de envolvimento internacional (ou nenhum), bem como abarcar o juízo de processos individuais, reparações, busca de verdade, reforma institucional, investigação de antecedentes, a destituição de um cargo ou a combinação de todos esses procedimentos". ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *O Estado de Direito e a justiça de transição em sociedades em conflito ou pós-conflito*. Anistia Política e Justiça de Transição, Brasília, Ministério da Justiça, nº 1, p. 320-351, jan./jun. 2009, p. 325.

²² DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição. PACIORNIK, Celso Mauro (Trad.) São Paulo: Edusp, 1999, p.26.

²³ LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia**: a experiência do Sul da Europa e da América Latina. ZIMBRES, Patrícia de Queiroz Carvalho. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 211.

É nesse sentido que este trabalho possui o objetivo de demonstrar como este caminho é acompanhado da concepção de "segurança nacional": tanto pela instauração do Estado Novo (1937-1945) tendo os militares como aliados do Executivo, quanto no Golpe de 1964, assumiram uma posição de autonomia frente à tomada do poder.

Assim, o primeiro capítulo dedicar-se-á, em um primeiro momento, à compreensão de como se deu a transição de transição brasileira, enfocando principalmente em quais foram os principais movimentos do trato com os resquícios pós-ditatoriais, em um segundo momento, quais os desafios ainda enfrentados neste âmbito, para, por fim, compreender os possíveis desafios da justiça de transição frente a um contexto de "militarização" da segurança pública.

1.1 Justiça de transição brasileira

O conceito de justiça de transição vincula-se aos processos históricos de transição de ditaduras para regimes pós-ditatoriais, sendo fruto das particularidades sócio-político-histórias de cada país. Para compreender o caso brasileiro, contudo, é essencial ter em mente dois elementos quanto a este processo justransicional pós-64: primeiramente, o quanto ele é consideravelmente tardio, se comparado aos outros países latino-americanos e, secundamente, e controlado - o que a literatura norte-americana constantemente aponta como "*controle de agenda*" ou "*liberalização controlada*"²⁴

Assim, as teorizações de Guillermo O'DONNELL²⁵, cientista político argentino, consegue deslocar o campo de análise da ação para as estruturas, compreendendo a construção de um aparato burocrático-autoritário é essencial para a compreensão da ditadura brasileira de 1964-1985. Assim, embora não tenhamos tido tantos números "*per capita*" de violações de

²⁴ LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia**: a experiência do Sul da Europa e da América Latina. ZIMBRES, Patrícia de Queiroz Carvalho. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 205.

²⁵ O'DONNELL, Guillermo. **Análise do autoritarismo burocrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990. QUINALHA, Renan, ao fazer a explicação dessa teorização afirma que: "o BA é espécie do gênero Estado capitalista, que possui as seguintes características: 1) sua principal base social é a grande burguesia; 2) institucionalmente, é um conjunto de organizações no qual adquirem peso decisivo aquelas especializadas na coerção, bem como as que tentam levar a cabo a "normalização" da economia; 3) é um sistema de exclusão política de um setor popular previamente ativado; 4) tal exclusão provoca a supressão da cidadania e da democracia política; 5) também é um sistema de exclusão econômica do setor popular; 6) tenta sistematicamente 'despolitizar' o tratamento de questões sociais; 7) seu regime, não formalizado porém claramente vigente, implica o fechamento dos canais democráticos de acesso ao governo e, junto com eles, dos critérios de representação popular ou de classe". QUINALHA, Renan Honório. **Justiça de transição**: contornos de um conceito. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

direitos humanos²⁶, tivemos um alto grau de hibridismo com os militares em todos os poderes e um grande esforço de judicialização da repressão, ou seja, "*o Brasil é o exemplo mais notório de repressão com pretensões de legalidade e de judicialização, ainda que os diferentes métodos de repressão e violência sempre tenham se feito presentes*"²⁷.

Foi dentro desse contexto que a referência à transição brasileira é posta a partir de um processo controlado por atores específicos - em parte majoritária, pelos próprios militares-, principalmente a partir da anistia (Lei nº 6.683/1979), estendendo-se a compreensão de "crimes conexos" (art. 1º, §1) também para os agentes de Estado.

Adentrando mais especificamente aos pilares da justiça de transição acima referidos, este tópico procura demonstrar que o Brasil possui diferentes desníveis em cada um desses patamares acima expostos, podendo ser possível identificar um "primeiro bloco" de medidas acerca da justiça de transição ocorreu de 1979, com a promulgação da Lei da Anistia (Lei nº 6.683/1979), perpassando pelas eleições indiretas para presidente em 1985²⁸ até a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Os debates acerca da anistia serão devidamente retomados ao ponto 1.2, mas é preciso ressaltar que foi com a anistia que se começou o processo reparatório no Brasil. Para além do perdão aos crimes políticos e conexos, a lei estabeleceu a restituição de direitos políticos aos perseguidos, excetuados os acusados de terrorismo e atuação em guerrilha, e o direito de retomada ao trabalho para servidores públicos civis e militares que haviam sido afastados arbitrariamente.

²⁶ "Dentre seus vizinhos sul-americanos, o Brasil teve o menor nível per capita de violações dos direitos humanos, para crimes, em geral, ocorridos uma década antes da referida lei e foram massivamente direcionadas do regime para a população, o que afasta o argumento de uma 'guerra suja'". PAYNE, Leigh; ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. *A Anistia na Era da Responsabilização: contexto global, comparativo ao caso brasileiro*. In: **A Anistia na Era da Responsabilização: O Brasil em Perspectiva Internacional e Comparada**. Brasília e Oxford, 2011, p. 28. Somado a isso, o Brasil não recorreu tão amplamente à métodos de repressão extrajudiciais, principalmente em uma perspectiva comparada: de acordo com a Comissão Nacional Chilena sobre Verdade e Reconciliação (1993), estima-se que, de 1973-1989, o Chile teve 3 mil mortos e, segundo a Comissão Nacional Argentina dos Desaparecidos (1986), a Argentina teria como vítimas, entre 1976-1983, cerca de 20 a 30 mil mortos.

²⁷ QUINALHA, Renan Honório. **Justiça de transição: contornos do conceito**. São Paulo: Outras Expressões, 2013, p. 21.

²⁸ "Esse forte controle do regime sobre a democracia insurgente nasce juntamente com o próprio movimento de abertura, simbolicamente aludido com a aprovação da lei de anistia em 1979 e se estende pelo menos até 1985, quando as forças políticas que sustentaram a ditadura, mesmo sob pressão popular, impedem a aprovação da emenda constitucional em favor da realização de eleições diretas para presidente". ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. *As dimensões da Justiça de Transição no Brasil, a eficácia da Lei de Anistia e as alternativas para a verdade e a justiça*. In: **A Anistia na Era da Responsabilização: O Brasil em Perspectiva Internacional e Comparada**. Brasília e Oxford, 2011, p. 232.

Após a lei de 1979, foi editada a emenda à "Constituição" outorgada de 1969 (EC nº 26/85) que agregou a previsão da restituição dos direitos políticos aos líderes estudantis e ampliou direitos àqueles reparados pela lei de anistia. Concomitantemente, em decorrência da flexibilização das tensões da Guerra Fria, o Brasil era acompanhado, desde Ernesto Geisel (1974-1979), por um processo longo de *distensão* política que combinou processos de abertura política com a manutenção de métodos repressivos.

Vale citar, a exemplo, dois fatos que ilustram bem essa disparidade, em 1974, com a maioria do MDB ao Congresso Nacional foi decretado a Lei Falcão e, em 1977, o Pacote de Abril, com vistas a ainda manter o controle sobre o Poder Legislativo. Em contrapartida, em 1978, o símbolo do recrudescimento normativo, o Ato Institucional nº 5, havia sido revogado. Nas palavras de Adriano Nervo CODATO:

O propósito do governo Geisel (1974-1979) foi promover uma distensão, isto é, um relaxamento dos controles políticos impostos à sociedade. A censura prévia foi parcialmente suspensa, os resultados eleitorais, depois de algumas manipulações das regras, foram admitidos, os protestos dos empresários contra o 'modelo econômico' foram, embora com reservas, tolerados e as inesperadas reivindicações operárias, surgidas a partir de 1978, foram um efeito não antecipado da ação liberalizante. Esse projeto foi mantido, no governo Figueiredo (1979-1985), sob o nome de 'política de abertura', com lances controversos e sob oposição da extrema-direita militar²⁹.

Com o último governo militar, de João Figueiredo (1979-1985), 1982 houve a restauração do pluripartidarismo e em 1985 as eleições indiretas para presidente, depois desse amplo clamor popular das "Diretas Já" em 1984. É preciso destacar, todavia, que este símbolo central para o marco do estabelecimento da democracia no Brasil não provocou a eleição de candidatos de oposição ao regime, pois José Sarney, ao contrário das eleições de Raul Alfonsín na Argentina e de Patricio Aylwin no Chile, esteve, por muitos anos, integrado ao regime militar, seja através da composição da ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e mais tarde o PDS (Partido Democrático Nacional).

Mais uma vez, o retorno à democracia não caminhou com os próprios meios, teve que dar as mãos aos que sempre sustentaram a autocracia. De acordo com Paulo ABRÃO e Marcelo D. TORELLY:

Com as eleições indiretas de 1985, o candidato das oposições democráticas, Tancredo Neves (MDB), alia-se a um quadro histórico do antigo partido de sustentação da ditadura como seu vice-presidente José Sarney (ex Arena,

²⁹ CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. In: **Revista de Sociologia Política**. nº 25, Curitiba Nov. 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000200008>>. Acessado em: 30/08/2017.

deixa o PDS para se filiar ao PMDB), o que resultou em uma chapa vitoriosa na eleição indireta e representou um espaço de conciliação entre oposição institucionalizada com antigos setores de sustentação do regime³⁰.

Neste contexto, o ano de 1985 é marcado pelo lançamento do projeto *Brasil Nunca Mais*, um dos mais importantes trabalhos de direito à memória marcado pelo esforço da sociedade civil, pela Arquidiocese de São Paulo e o Conselho Mundial de Igrejas, sendo um verdadeiro sucesso de vendas à época.

Como disposto, além do destaque para iniciativas extragovernamentais, destaca-se a luta pela promulgação de uma nova constituição como um marco significativo da justiça de transição brasileira, na medida em que o direito à reparação foi revestido de caráter constitucional, sendo assegurado a amplos setores atingidos pela repressão. Veja-se o art. 8º supracitado:

Art. 8º É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos.

No entanto, é certo que diversas críticas são cabíveis, na medida em que: "*os militares, por meio de uma engenhosa combinação de ameaças e lobby, conseguiram eliminar, amenizar ou subverter a maioria das cláusulas constitucionais que teriam imposto limites à autonomia militar*³¹". Somado a isso, a promulgação da Constituição Federal deu ensejo a uma nova arena política que pode ser caracterizada:

(...) pelo surgimento de novos movimentos sociais atuantes em pautas antes não priorizadas ou sufocadas, como a reforma agrária, os direitos de gênero, o direito a não discriminação em função da etnia, os direitos das crianças e dos adolescentes, o movimento ambiental, os direitos dos aposentados, idosos e deficientes físicos e assim por diante. Dessa feita, a pauta da sociedade civil fragmentou-se amplamente, considerando tanto 'atraso reivindicatório' produzido pelos anos de repressão quanto um realinhamento desses movimentos com os atores internacionais em suas temáticas. A luta

³⁰ ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. As dimensões da Justiça de Transição no Brasil, a eficácia da Lei de Anistia e as alternativas para a verdade e a justiça. In: **A Anistia na Era da Responsabilização: O Brasil em Perspectiva Internacional e Comparada**. Brasília e Oxford, 2011, p. 232.

³¹ LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia: a experiência do Sul da Europa e da América Latina**. ZIMBRES, Patrícia de Queiroz Carvalho. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 206.

por justiça de transição no Brasil não consta da pauta destes novos movimentos sociais, ficando adstrita ao movimento dos familiares de mortos e desaparecidos políticos, sempre atuante e relevante, porém restrito a um pequeno número de famílias, e ao movimento por reparação, capitaneado sobremaneira pelo movimento dos trabalhadores demitidos ou impedidos de trabalhar durante a ditadura em função de seu exercício de associação³².

Apesar deste ser um grande marco, esse primeiro ciclo jus-transicional concentrou-se, primordialmente, em medidas de distensão políticas e em eixos mais próximos à (re)construção da memória, reforma institucional, principalmente em decorrência da nova ordem constitucional e, de forma bem modesta, com o início do pilar da reparação.

Contudo, em 1995 é iniciado um novo impulso no que se refere à luta por verdade e memória no país pela publicação do "*Dossiê de mortos e desaparecidos políticos a partir de 1964*³³", resultado dos esforços envidados por familiares a partir da edição da Lei de Anistia, para sistematizar informações disponíveis no *Brasil Nunca mais*, nos acervos dos institutos médico legais de São Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco e de diversas delegacias de ordem política e social, bem como em documentos privados de militares e ex-presos políticos, apurando-se 339 casos de assassinatos e desaparecimentos, no Brasil e no exterior, decorrentes de perseguição política.

Também por influência desse compilado de informações, ao mesmo ano a pauta da justiça de transição é, pela primeira vez, colocada na agenda política: Fernando Henrique Cardoso promulga a Lei nº 9.140/95, instituindo o primeiro marco normativo-reparatório promulgado sob regime democrático. Para o seu funcionamento, foi formada a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos que era composta por 7 membros escolhidos por designação presidencial.

As atribuições, dispostas ao art. 4, incisos I, II e III, são basicamente: proceder ao reconhecimento de pessoas e envidar esforços para a localização dos corpos de pessoas desaparecidas no caso de existência de indícios quanto ao local em que possam estar depositado. A lei foi modificada pela Lei nº 10.536, de 2002 e pela Lei nº 10.875, de 2004 e esta, em particular, é responsável por ampliar as atribuições da CEMDP, pela adição das alíneas "b", "c" e "d" ao artigo 4, de forma a reconhecer vítimas que tivessem falecido em

³² ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. As dimensões da Justiça de Transição no Brasil, a eficácia da Lei de Anistia e as alternativas para a verdade e a justiça. *In: A Anistia na Era da Responsabilização: O Brasil em Perspectiva Internacional e Comparada*. Brasília e Oxford, 2011, p. 238.

³³ BRASIL. **DOSSIÊ DE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS A PARTIR DE 1964**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/dossiers/dh/br/dossie64/br/dossmdp.pdf>>. Acessado em: 12/08/2017.

virtude da repressão policial sofrida em manifestações públicas, conflitos armados com agentes do poder público e suicídios por sequelas psicológicas resultantes de torturas praticadas por agentes públicos.

Somente em 2007, depois de mais de 10 anos de trabalho, a CEMDP publica seu relatório-livro "*Direito à memória e à verdade: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos*". Ao final dos trabalhos a comissão, somado aos 132 nomes do Anexo I da Lei, foram aprovados mais 221 casos de reparação³⁴. As indenizações não obedeceram a um cronograma preestabelecido, elencando como critério único de cálculo a expectativa de vida de cada um dos mortos ou desaparecidos. Somado a isso, a importância da lei estabelece outro marco institucional: "*Há mais de 35 anos, seguem batendo em todas as portas, insistindo na localização e identificação dos corpos. Tiveram sucesso em poucos casos. Mas alcançaram êxito num primeiro objetivo importante: o Estado brasileiro reconheceu sua responsabilidade pelas mortes denunciadas*"³⁵.

Dessa maneira, se retornarmos à questão das mudanças ideológico-constitucionais, a criação da CEMDP é, sem dúvida, outro marco institucional pelo qual o Brasil reconhece sua responsabilidade na autoria de graves violações cometidas pelos militares e, consequentemente, para o desenvolvimento do direito à verdade. Como afirma o relatório da Comissão Nacional da Verdade de dezembro de 2014, ao se referir ao CEMDP:

Nas exatas palavras constantes do relatório da CEMDP, esta "oficializou" o reconhecimento histórico de que esses brasileiros não podiam ser considerados terroristas ou agentes de potências estrangeiras, como sempre martelaram os órgãos de segurança. Na verdade, morreram lutando como opositores políticos de um regime que havia nascido violando a constitucionalidade democrática erguida em 1946³⁶.

Também sob o governo deste presidente, promulgou-se a Lei nº 10.559/2002 que determina a responsabilidade do Estado por todos os demais atos de exceção que não "morte ou desaparecimento" e regulamenta a disposição constitucional do artigo 8 da ADCT, "*cujo*

³⁴ BRASIL. **DIREITO À MEMÓRIA E À VERDADE**: comissão de mortos e desaparecidos políticos, p. 30. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/mortos-e-desaparecidos-politicos/pdfs/livro-direito-a-memoria-e-a-verdade>>.

³⁵ *Ibidem*, p. 30.

³⁶ *Ibidem*, p. 26.

*texto explicitamente se traduz em genuíno ato de reconhecimento dos direitos dos perseguidos políticos e entre eles o direito de resistir à repressão*³⁷.

A partir desse ato normativo também foi instituído a Comissão da Anistia com ampla competência para ouvir testemunhas, realizar diligências, requerer informações, documentos, arbitrar o valor de indenizações e fortes iniciativas para a educação em direitos humanos - seguindo como exemplos principais o Memorial da Anistia Política.

Somado a este último trabalho, as Caravanas da Anistia podem ser definidas como organização de sessões públicas itinerantes para a apreciação de requerimentos de anistia política. Iniciativa esta extremamente significativa para o resgate da memória e da verdade e para efetivar o direito à reparação no âmbito individual, coletivo e nos planos simbólico e material. Somente em 2009, à título de ilustração, foram realizadas 32 Caravanas em cerca de 17 estados brasileiros, perfazendo quase um total de 800 requerimentos de anistia política.

Os trabalhos desenvolvidos pelas caravanas são, logo, essenciais para o fortalecimento do acesso à justiça e da possível relação de diálogo entre os espaços jurisdicionais e a sociedade civil, colocando a vítima ao centro do processo, valorizando o seu testemunho e vivência. Em outras palavras:

O testemunho compartilhado pelo perseguido político num espaço coletivo como o das Caravanas propicia a reconstituição da história, o enfrentamento do passado e uma intensa valorização de suas ideias e vivências. Aqueles que escutam essas experiências são sensibilizados a compreendê-las sob o prisma dos atores sociais que, embora pretensamente invisibilizados pela 'política da amnésia', foram protagonistas da história³⁸

Ademais, o deferimento dos pedidos elaborados com base na Lei nº 9.140/1995 e na Lei nº 10.559/2001 significa conferir *status* público a uma versão constantemente negada por setores militares. Ainda que as duas comissões sejam consideradas comissões de reparação, ambas têm contribuído para a luta por memória, verdade e justiça no país.

Tendo como base essas duas frentes, da CEMDP e da Comissão de Anistia, dentre outras produzidas por iniciativas extrajudiciais, principalmente o projeto *Brasil Nunca Mais*, é

³⁷ ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. As dimensões da Justiça de Transição no Brasil, a eficácia da Lei de Anistia e as alternativas para a verdade e a justiça. *In: A Anistia na Era da Responsabilização: O Brasil em Perspectiva Internacional e Comparada*. Brasília e Oxford, 2011, p. 233.

³⁸ ABRÃO, Paulo; CARLET, Flávia; FRANTZ, Daniela, FERREIRA, Kelen Meregali Model; OLIVEIRA, Vanda Davi Fernandes. As caravanas da anistia: um mecanismo privilegiado da justiça de transição brasileira. *In: Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, nº1, jan./jun. 2009. Brasília: Ministério da Justiça, 2009, p. 119.

que foi possível a ampla construção de documentação histórica a partir das atribuições para solicitar qualquer documento a qualquer órgão público.

Além da disposição do artigo 8 da ADCT, portanto, argumenta-se o desenvolvimento desses dois dispositivos infraconstitucionais para o reconhecimento e reparação revelam, igualmente, a mudança da postura institucional do Estado Brasileiro:

O "direito à reparação" no Brasil, por isso, tornou-se um verdadeiro "direito à anistia", mais especificamente a um direito do perseguido político de ser declarado oficialmente anistiado político, reconhecendo a legitimidade de sua "resistência". Essa declaração de anistiado é um gesto oficial e legal de pedidos de desculpas pelo Estado em que reconhece que perseguiu politicamente um cidadão ou uma cidadã e que promoveu contra eles atos de exceção, causando-lhe prejuízos morais e materiais a serem reparados³⁹.

É preciso reconhecer, igualmente, que o grande esforço da reconstrução de narrativas perpassa também pelo acesso à fontes históricas, permitindo a reconfiguração da vítima dentro desse processo. Nesse sentido, em 21 de dezembro de 2005, a então ministra-chefe da Casa Civil Dilma Rousseff anunciou a transferência da documentação relativa ao período da ditadura militar, do período de 1964 a 1990, pertencente ao Conselho de Segurança Nacional e à Comissão Geral de Investigações, que estava em poder da Agência Brasileira de Inteligência (Abin) para o Arquivo Nacional.

Junto a isso, não é possível negar que "*a reparação é o eixo estruturante das estratégias sociais*"⁴⁰, sendo o caminho que permitiu a revelação da verdade histórica inerente à investigação judicial, pois, o processo de composição probatória era, de certa forma, um requisito para a declaração de anistiado político e, depois, do processo reparatório.

Em relação à Comissão da Verdade, destaca-se quatro marcos essenciais para a promulgação da Lei nº 12.528/2011. Primeiramente, merece especial menção ao Terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos, instituído pelo decreto presidencial n. 7.037/2009, incluindo, entre seus pontos mais polêmicos, o relativo ao eixo orientador VI, Diretriz 23, Objetivo estratégico I: "*Promover a apuração e o esclarecimento público das violações de Direitos Humanos praticadas no contexto da repressão política ocorrida no Brasil no*

³⁹ ABRÃO, Paulo; CARLET, Flávia; FRANTZ, Daniela, FERREIRA, Kelen Meregali Model; OLIVEIRA, Vanda Davi Fernandes. As caravanas da anistia: um mecanismo privilegiado da justiça de transição brasileira. In: **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, nº1, jan./jun. 2009. Brasília: Ministério da Justiça, 2009, p. 117.

⁴⁰ ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. As dimensões da Justiça de Transição no Brasil, a eficácia da Lei de Anistia e as alternativas para a verdade e a justiça. In: **A Anistia na Era da Responsabilização: O Brasil em Perspectiva Internacional e Comparada**. Brasília e Oxford, 2011, p. 242.

*período fixado pelo artigo 8o do ADCT da Constituição, a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional*⁴¹.

Em um segundo momento, diante dessa constatação e diante das obrigações assumidas pelo Brasil em compromissos internacionais, a Comissão de Anistia do Ministério da Justiça promoveu, em julho de 2008, a Audiência Pública "Limites e Possibilidades para a Responsabilização Jurídica dos Agentes Violadores de Direitos Humanos durante o Estado de Exceção no Brasil". Em decorrência desta audiência, foi proposta perante o Supremo Tribunal Federal a ADPF nº 153 - o que será devidamente detalhado ao próximo ponto.

Ressalta-se que, a anistia não foi impeditivo de interposição de ações iniciativas jurídicas interpostas por familiares dos mortos e desaparecidos, a exemplo do pioneirismo da família do jornalista Vladimir Herzog que, ainda em 1978, saiu vitoriosa de uma ação judicial que declarou a responsabilidade do Estado por sua mortes.

Inclusive, essa controvérsia jurídica adivinha também do trabalho do MPF/SP em ajuizar ações civis públicas em favor da responsabilização jurídica dos agentes torturadores da DOI-Codi. Frisa-se: a estratégia de persecução penal dos violadores de direitos humanos ainda tem sido feita pela instituição, no entanto, o Poder Judiciário ainda se mostra muito relutante, sob o argumento da incidência da Lei de Anistia⁴².

Em um terceiro momento, a condenação do Estado Brasileiro pela Corte Interamericana de Direitos Humanos pelo episódio "Guerrilha do Araguaia", que será devidamente tratado ao próximo ponto e, por fim, a promulgação da Lei nº 12. 527/2011 que dispõe acerca do acesso a informações públicas, que adotou o princípio da *publicidade* como regra para o acesso a arquivos de direitos humanos.

A instituição de uma Comissão Nacional da Verdade foi morosa se comparada às outras realidades latino-americanas: a Argentina, logo depois da volta democrática pela eleição de Raúl Alfonsín em 1983 instituiu a Comissão Nacional sobre o Desaparecimento de

⁴¹ No tocante à questão dos mortos e desaparecidos políticos do período ditatorial, o PNDH-3 dá um importante passo no sentido de criar uma Comissão Nacional da Verdade, com a tarefa de promover esclarecimento público das violações de Direitos Humanos por agentes do Estado na repressão aos opositores. Só conhecendo inteiramente tudo o que se passou naquela fase lamentável de nossa vida republicana o Brasil construirá dispositivos seguros e um amplo compromisso consensual – entre todos os brasileiros – para que tais violações não se repitam nunca mais. BRASIL. **PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS III**, p. 14. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/direito-para-todos/programas/pdfs/programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-3>>. Acessado em: 23/10/2017.

⁴² BRASIL. **RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE**, p. 45. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/index.php/outros-destaques/574-conheca-e-acesse-o-relatorio-final-da-cnv>>. Acessado em: 25/08/2017.

Pessoas, sendo tida como a primeira das comissões do Cone Sul, e, no Chile, logo ao primeiro ano de regime democrático de Patricio Aylwin, em 1989, foi criada a Comissão da Verdade e Reconciliação chilena e, em 2003, a Comissão Nacional sobre prisão política e tortura.

No entanto, o fato da CNV ter sido criada por lei traz diferentes perspectivas em relação às várias experiências latino-americanas das que foram criadas por ato exclusivo do Poder Executivo, por vezes implementando um acordo de paz e permitindo igualmente realizar uma análise mais profunda sobre o período ditatorial no Brasil. De acordo com o relatório final de Comissão Nacional da Verdade:

Essa particularidade é relevante na medida em que, nos sistemas constitucionais da região, os organismos estabelecidos por lei desfrutam de maiores poderes operativos para desempenhar seu mandato. Nesse contexto, a Lei no 12.528/2011 forneceu à CNV um marco normativo consistente, ao positivizar, no ordenamento jurídico brasileiro, o direito à memória e à verdade histórica e ao estabelecer poderes significativos a um órgão desprovido de atribuições persecutórias ou jurisdicionais⁴³.

Além do precedente aberto pelas Caravanas da Anistia, a Comissão da Verdade é, novamente, um elemento que coloca no centro a vítima, dando força igualmente à oralidade, materializada pelo testemunho das vítimas, viabilizando de maneira mais efetiva a revelação e o registro da violência causada por agentes estatais, ou com a sua aquiescência, desautorizando falsas versões ou a negação dessa violência⁴⁴.

De uma maneira geral, importantes saldos positivos vieram com a publicação do relatório final. Em relação ao direito à memória, o relatório reforçou o uso da sistemática de torturas, prisões arbitrárias, execuções e desaparecimentos forçados pelo Estado, e reconheceu 434 pessoas que foram mortas ou desaparecidas políticas no período de 1946 a 1988. Em decorrências desses reconhecimentos, muitas certidões de óbito tiveram suas causas modificadas e alguns restos mortais foram achados e devolvidos aos familiares. Sem conta com uma importante inovação: a extensão do conceito de vítima, antes atrelado somente aos perseguidos políticos, é feito pelo registro da morte, ao volume 2 do relatório, de 8.350 indígenas⁴⁵.

⁴³BRASIL. **RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE**, p. 34. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/index.php/outros-destaques/574-conheca-e-acesse-o-relatorio-final-da-cnv>>. Acessado em: 25/08/2017.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 32.

⁴⁵ CARVALHO, Claudia Paiva; GUIMARÃES, José Otávio Nogueira; GUERRA, Maria Pia. **Justiça de transição na América Latina**: panorama 2015. Ministério da Justiça: Brasília, 2016, p. 39. Disponível em:

Em relação aos espaços de memória, além do tombamento de inúmeros territórios militares durante o processo de elaboração do relatório, principalmente aos do sistema de informações DOI-Codi, geralmente utilizados para a prática de torturas, em decorrência das recomendações finais disposta ao relatório, diversas iniciativas, campanhas e ações políticas foram articuladas no país com o intuito de alterar os nomes de logradouros públicos que homenageiam pessoas ligadas à repressão durante a ditadura.

Como relatado anteriormente, a Comissão da Nacional da Verdade, por não impedir o desenvolvimento de outras comissões à nível estadual, como a Comissão Estadual da Verdade “Teresa Urban” e à nível universitário, como a Comissão da Verdade e Memória “Octávio Ianni”, da Universidade de Campinas (Unicamp) ou estadual, como a Comissão da Verdade do Estado de São Paulo “Rubens Paiva”, teve, depois da publicação do seu relatório, a mobilização de uma rede que reúne outras comissões da verdade, redimensionando o direito à memória a esses outros centros de investigação. Aliás, muito da documentação recolhida, cerca de 100 mil documentos, foram transferidos para o Arquivo Nacional e disponibilizado para a consulta pública.

Tendo em vista essa abordagem inicial e limitada, compreende-se que os debates travados em torno do legado do passado autoritário no Brasil, e na maioria das democracias latino-americanas, mantiveram-se, em grande parte, devido à persistência de movimentos sociais⁴⁶ de ex-presos e de familiares de desaparecidos políticos. Em especial no Brasil, essa pauta foi, como será demonstrado no próximo ponto, deslegitimada pelo esforço em confundir anistia e amnésia. Sendo aceita, em um primeiro momento, pela via do processo reparatorio e do direito à memória.

Essas reivindicações adquiriram excepcional visibilidade na primeira década do século XXI. Dois fatores são destacados: primeiramente, a atuação cada vez mais intensa dos organismos ligados aos Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos e, secundamente, a eleição recente de inúmeros governantes nos países do Cone Sul que foram perseguidos e/ou presos políticos durante as ditaduras em seus países - a exemplo de

<<http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anexos/justica-de-transicao-e-justicia-de-transicion-web-final.pdf>>. Acessado em: 29/08/2017.

⁴⁶ Como a Associação 64/68, do Estado do Ceará e a Associação Brasileira de Anistiados Políticos (Abap). BRASIL. **RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE**, p. 39. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/index.php/outros-destaques/574-conheca-e-acesse-o-relatorio-final-da-cnv>>. Acessado em: 25/08/2017.

Lula e Dilma no Brasil, Mujica no Uruguai e Kirschner na Argentina. Obviamente, cada governo teve políticas diferentes e até contraditórias em torno dessa temática⁴⁷.

Paulo ABRÃO e Marcelo D. TORELLY, a partir disso, apontam três características da justiça transicional brasileira: i) o tema da anistia foi desconectado da sociedade civil e passou a ser desenvolvido por setores isolados um dos outros⁴⁸, ii) dos poderes do Estado, o Executivo⁴⁹ ganha destaque da inserção dessas pautas na agenda político-parlamentar, pressionando os outros poderes e, por fim, iii) apesar de não se esgotar em si mesmo, o processo de reparação é o eixo estruturante dessa temática.

Feito este modesto diagnóstico essencial, o próximo ponto será dedicado aos desafios desse processo justransicional.

1.2 O que resta da ditadura: da amnésia à ação

O regime militar brasileiro de 1964-1985 é considerado um dos mais enraizados dentro de um contexto de interrupções democráticas latino-americanas⁵⁰. Apesar da campanha das "Diretas já", ocorrida em 1984, a transição brasileira para um governo civil foi um processo dominado pelas elites e fortemente controlado, no qual tanto as forças armadas quanto o Judiciário⁵¹ mantiveram quase intocada a totalidade de suas prerrogativas.

Começando pela anistia, hoje a posição majoritária dos estudiosos, do Direito Internacional dos Direitos Humanos, quanto dos Internacionalistas, aponta que importantes avanços no respeito à responsabilização das agentes de estado pelas violações de direitos

⁴⁷ QUINALHA, Renan Honório. **Justiça de transição**: contornos de um conceito. São Paulo: Outras Expressões, 2013, rodapé 8, p. 22-23.

⁴⁸ *Ibidem*, p.34.

⁴⁹ A exemplo da promulgação das leis n. 9140/1995 e n.10.599/2002 por Fernando Henrique Cardoso e depois com a formulação da lei n. 12.528/2011, ainda sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva.

⁵⁰ Isso é a posição defendida por PEREIRA, Anthony (capítulo 8): O autor colocou que os militares administraram a economia de maneira mais habilidosa que os argentinos, reforçando a sua própria legitimidade através de atos administrativos. PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. Trad.: ZIMBRES, Patricia de Queiroz Carvalho. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

⁵¹ O que não é constantemente abordado é a forma como os militares e o Judiciário atuaram na defesa do status quo brasileiro. os processos por crimes políticos ocorreram sem grandes inovações ou quebras das práticas militares e judiciárias tradicionais. A jurisdição dos tribunais militares foi apenas ampliada, 1965, para permitir o julgamento de civis, e as leis de segurança nacional já existentes foram, em fins da década de 1960, gradualmente alteradas por uma série de decretos-leis e de emendas constitucionais. PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. Trad.: ZIMBRES, Patricia de Queiroz Carvalho. São Paulo: Paz e Terra, 2010, capítulo 4.

humanos⁵² - principalmente tortura, desaparecimento forçado e abuso de poder - são barrados pela anistia, como visto brevemente anteriormente.

Mesmo dentro de um amplo esforço pela disputa regional da proteção dos direitos humanos, prevendo que não há autoanistia para agentes do Estado desde, especificamente, o caso *Barrios Altos* versus Peru julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, a interpretação dada pela Suprema Corte na ADPF nº 153 ainda se mostra retrógrada, interpretando como "necessária" a anistia para a conciliação nacional e, revelando, uma posição institucional incoerente os esforços justranscionais. Por 7 votos a 2 - mas com a amargura do 7x1 - a decisão da Suprema Corte pode ser resumida pelo voto do ministro Celso de Mello ao se referir ao processo :

(...) se fez inequivocamente bilateral (e recíproca) a concessão da anistia, com a finalidade de favorecer aqueles que, em situação de conflitante polaridade e independente de sua posição no arco ideológico, protagonizaram o processo político ao longo do regime militar, viabilizando-se, desse modo, por efeito da bilateralidade do benefício concedido pela Lei n. 6.683/79, a construção do necessário *consenso*, sem o qual não teria sido possível a colimação dos altos objetivos perseguidos pelo Estado e, sobretudo, pela sociedade civil naquele particular e delicado momento da vida histórica nacional⁵³.

Assim, a Lei de Anistia propiciou o regime autoritário em decadência um mecanismo para desvincular-se do poder, ao mesmo tempo controlando o processo de transição e garantindo a proteção contra um possível julgamento por violações de direitos humanos.

Diferentemente da Argentina e no Chile, por exemplo, onde houve uma imposição à anistia pelos próprios militares, "(...) no Brasil a anistia foi amplamente reivindicada por meio de manifestações sociais significativas e históricas, pois se referia originalmente ao perdão dos crimes de resistência cometidos pelos perseguidos políticos, que foram banidos, exilados e presos⁵⁴". Apesar de seu embrião genuinamente popular, a interpretação de "pacto bilateral", necessário para a pacificação nacional foi, na verdade, um movimento impiedoso de apropriação legislativa que coloca em um mesmo patamar forças díspares:

⁵² SIKKINK, Kathryn. A Era da Responsabilização: a ascensão da responsabilização penal individual. In: **A Anistia na Era da Responsabilização: O Brasil em Perspectiva Internacional e Comparada**. Brasília e Oxford, 2011.

⁵³ Voto do Ministro Celso de Mello, p. 169. BRASIL. **ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL nº 153/2009**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612960>>. Acessado em: 12/08/2018.

⁵⁴ ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. As dimensões da Justiça de Transição no Brasil, a eficácia da Lei de Anistia e as alternativas para a verdade e a justiça. In: **A Anistia na Era da Responsabilização: O Brasil em Perspectiva Internacional e Comparada**. Brasília e Oxford, 2011, p. 216.

(...) É preciso ressaltar que a deturpação da lei de anistia de 1979 para abranger a tortura perpetrada pelos agentes de Estado jamais fez parte dos horizontes das possibilidades da sociedade civil atuante à época, até mesmo porque a tortura não era uma prática reconhecida oficialmente e seu cometimento não era visível publicamente em razão da censura dos meios de comunicação. Porém, o que importa ressaltar aqui é que luta pela anistia foi tamanha que, mesmo sem a aprovação do projeto demandado pela sociedade civil, por uma anistia ampla geral e irrestrita para os perseguidos políticos, a cidadania brasileira reivindica legitimamente essa conquista para si e, até a atualidade, reverbera a memória de seu vitorioso processo de conquista da anistia pelas ruas(...) ⁵⁵.

Nada obstante esse retrocesso, segue em tramitação no Senado Projeto de Lei nº 237/2013, que trata do alcance da Lei de Anistia de 1979 e que exclui do âmbito de incidência da Lei de Anistia os crimes cometidos por agentes públicos, militares ou civis, contra pessoas que se opunham à ditadura militar, e também afasta a aplicação da prescrição ou de qualquer outra causa de extinção de punibilidade a esses crimes ⁵⁶.

Alguns autores que afirmam que, com a proposição da ADPF nº 153 pela OAB, em outubro de 2008, pediu-se "*uma interpretação conforme à Constituição, de modo a declarar, à luz dos seus preceitos fundamentais que a anistia concedido pela citada lei aos crimes políticos ou conexos não se estende aos crimes comuns praticados pelos agentes de repressão contra opositores políticos durante o regime militar*".

Assim, a argumentação é em função da não-recepção, pela Constituição Federal de 1988, que em seu art. 5º, XLIII estabelece que o crime de tortura é insusceptível de anistia ou graça, ou pelas diversas obrigações internacionais ⁵⁷ que são visivelmente contrárias à

⁵⁵ ABRÃO, Paulo. Justiça de Transição no Brasil: a dimensão da reparação. In: **Repressão e Memória Política no Contexto Ibero-Brasileiro**: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Portugal: Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 2010, p. 32. Disponível em: <http://www.memoriasreveladas.arquivonacional.gov.br/media/Repre_Memoria_pdf> Acesso em 31/07/2017. <<http://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=DocBNM&PagFis=74629&Pesq=>>>.

⁵⁶ CARVALHO, Claudia Paiva; GUIMARÃES, José Otávio Nogueira; GUERRA, Maria Pia. **Justiça de transição na América Latina**: panorama 2015. Ministério da Justiça: Brasília, 2016 p. 49. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anexos/justica-de-transicao-e-justicia-de-transicion-web-final.pdf>>. Acessado em: 29/08/2017.

⁵⁷ A Convenção sobre a Tortura, ratificada pelo Brasil pelo Decreto nº 40/1991, traz, pela disposição de suas cláusulas, a jurisdição universal pela qual, em complementação ao processo interno, há um sistema de execução descentralizado contra os indivíduos que tenham cometido ou instigado a tortura. SIKKINK, Kathryn. A Era da Responsabilização: a ascensão da responsabilização penal individual. In: **A Anistia na Era da Responsabilização**: O Brasil em Perspectiva Internacional e Comparada. Brasília e Oxford, 2011. Ainda nesse sentido, dispõe o Panorama de 2015 sobre a Justiça de Transição: "Por outro lado, militares brasileiros poderão ser julgados na Itália em processo relacionado à Operação Condor. Em abril, a Procuradoria italiana pediu a condenação dos brasileiros João Osvaldo Leivas Job, Carlos Alberto Ponzi, Átila Rohrsetzer e Marco Aurélio da Silva Reis, ex-agentes da ditadura acusados de participar do sequestro, tortura e assassinato de diversas vítimas, em particular do cidadão ítalo-argentino Lorenzo Ismael Vinãs Gigli, que desapareceu em 26 de junho de 1980, vítima da Operação Condor (Cesar, 2015). O caso começou a ser julgado na Itália em fevereiro e, se resultar em

autoanistia e, principalmente, que entende o desaparecimento forçado como crime continuado e, logo, impossível de ser anistiado. A respeito, mais especificamente, do art. 8º da ADCT:

(...) O dispositivo constitucional transitório, ao recepcionar e promover a compreensão democrática da lei de anistia de 1979 rejeita frontalmente a pretensão da existência de uma anistia bilateral e recíproca, que abrangeria inclusive crimes que o próprio regime negava à época. A filtragem constitucional das leis anteriores à sua promulgação impõe que a nova Constituição não pode ser lida com os olhos do ambiente político do velho regime⁵⁸.

Por outro lado, a negação da condenação penal dos violadores de direitos humanos impulsionou a adoção de estratégias regionais⁵⁹ que buscassem "contornar" a Lei de Anistia, como de certa forma, fora feito ao Chile, que agora concentra esforços para a revogação da lei.

Em 2010, um verdadeiro marco para a justiça transicional brasileira inicia-se: depois de uma ação iniciada em 1982 em face da União e cuja mora processual era injustificada, os familiares de militantes do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) desaparecidos entre 1974 e 1976 no Araguaia, região localizada no limite dos estados do Maranhão, Pará e atual Tocantins, uniram-se a outros grupos institucionais de apoio, Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos, o grupo Tortura Nunca Mais, do Rio de Janeiro, e o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), apresentaram, em 1995 demanda perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), da Organização dos Estados Americanos (OEA).

condenação, será a primeira vez que militares brasileiros serão julgados e condenados por crimes praticados no período ditatorial". CARVALHO, Claudia Paiva; GUIMARÃES, José Otávio Nogueira; GUERRA, Maria Pia. **Justiça de transição na América Latina: panorama 2015**. Ministério da Justiça: Brasília, 2016 p. 46. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anexos/justica-de-transicao-e-justicia-de-transicion-web-final.pdf>>. Acessado em: 29/08/2017.

⁵⁸ ABRÃO, Paulo. Justiça de Transição no Brasil: a dimensão da reparação. *In: Repressão e Memória Política no Contexto Ibero-Brasileiro: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal*. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Portugal: Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 2010, p. 45. Disponível em: <http://www.memoriasreveladas.arquivonacional.gov.br/media/Repre_Memoria_pdf> Acesso em 31/07/2017.

⁵⁹ "Já foram instauradas quase duas centenas de procedimentos criminais, bem como propostas algumas ações penais que visam, em regra, à responsabilização criminal de agentes militares e civis por desaparecimentos forçados. Diante da ausência de tipificação de tal conduta na legislação brasileira, o MPF tem feito analogia do desaparecimento forçado com crimes de natureza permanente constantes da legislação penal, como o seqüestro ou a ocultação de cadáver. Tal entendimento foi acatado pelo próprio Supremo Tribunal Federal ao autorizar a extradição de militares para responderem a processos perante o Judiciário argentino por desaparecimentos forçados". BRASIL. **RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE**, p. 30. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/index.php/outros-destaques/574-conheca-e-acesse-o-relatorio-final-da-cnv>>. Acessado em: 25/08/2017.

A justificativa não era nova: assim como muitas guerrilhas rurais, foi alegado que o Estado não havia empreendido esforços para a determinação da sorte e paradeiro dos militantes, bem como para identificação dos responsáveis pelas violações praticadas. Em outubro de 2008, a CIDH exarou recomendações que não foram cumpridas em sua integralidade, motivando a submissão do caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) em março de 2009.

O caso ficou conhecido como *Gomes Lund e outros versus Brasil* ("Guerrilha do Araguaia", Caso nº 11.552) o qual entendia que a Lei nº 6.683/1979 foi, em verdade uma autoanistia para os agentes do regime e mecanismo de impunidade frente a graves violações de direitos humanos não passíveis de anistia segundo a Convenção de San José da Costa Rica⁶⁰.

Em relação ao posicionamento internacional, além da forte tendência de responsabilização individual e da revogação das autoanistias latino-americanas, a Convenção Americana de Direitos Humanos, ratificada em 1992, reconhecida como obrigatória em 1988, estabelece o desaparecimento forçado como uma violação de crime continuado e, conseqüentemente, não passível de anistia. Por isso, o julgamento da ADPF nº 153 mostra-se completamente descompassada e deslocada das contribuições dos debates internacionais sobre direitos humanos e internacionalização dos direitos humanos - "*O recente exemplo da ADPF 153 é prova cabal de que o cumprimento das normas internacionais de direitos humanos é feito de forma desconectada da interpretação dessas normas pelos seus intérpretes internacionais*"⁶¹.

Neste ponto, o relatório da Comissão Nacional da Verdade esclarece muitos pontos acerca da incompatibilidade das anistias nos crimes contra graves violações de direitos humanos:

No âmbito do sistema universal, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos defendeu que a concessão de anistia, sempre que impeça a investigação dos autores de crimes de guerra, genocídio, crimes contra a humanidade e outras graves violações de direitos humanos, é inconciliável com as obrigações contraídas pelos Estados. Essa medida impossibilita as vítimas de ter acesso a recursos efetivos e conhecer a verdade sobre os fatos. Por sua vez, o Comitê de Direitos Humanos da ONU

⁶⁰ PAYNE, Leigh; ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. A Anistia na Era da Responsabilização: contexto global, comparativo ao caso brasileiro. In: **A Anistia na Era da Responsabilização: O Brasil em Perspectiva Internacional e Comparada**. Brasília e Oxford, 2011.

⁶¹ RAMOS, André de Carvalho. A ADPF 153 e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: GOMES, Luiz Flávio e MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Crimes da ditadura militar**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 180.

estipulou, em sua observação geral no 31, que agentes estatais não podem ter a responsabilidade pessoal afastada ou mitigada por leis de anistia ou outras formas de imunidade. O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos tem-se destacado na responsabilização dos Estados pela edição e, especialmente, pela manutenção de leis de anistia. A Corte IDH tem sido enfática quanto à manifesta incompatibilidade das leis de anistia com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, dispondo que, ao impedirem a investigação, identificação e sanção dos responsáveis por graves violações de direitos humanos, são desprovidas de efeitos jurídicos⁶².

Em maio de 2014, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) promoveu a ADPF nº 320. O objeto era o reconhecimento da decisão vinculante da decisão sobre a Guerrilha do Araguaia, requerendo a não aplicação da Lei de Anistia às violações de direitos humanos cometidas por agentes públicos, militares ou civis - "*considerada de nitiva e inapelável, a sentença da Corte IDH é autoaplicável no Brasil, mas tem encontrado obstáculos para o seu integral cumprimento*"⁶³

De certa maneira, a anistia "ampla, geral irrestrita", concedida pela Lei nº 6.683/1979, pelo seu caráter ambivalente, desmotivou os esforços jus-transicionais, pois, além dos aspectos processuais que por si só são relevantes, ela resumiu uma posição institucional que via que a ordem só poderia ser mantida com atos de exceção. Posição esta, aliás, que é posteriormente confirmada pela mesma emenda constitucional que convoca a Assembleia Constituinte: a EC nº 26/1985.

Assim, por muito tempo, a interpretação acerca da anistia como um processo necessário à manutenção da ordem serviu de forma a deslegitimar a busca pela verdade, sendo um verdadeiro processo de amnésia. Ora, embora seja difícil mensurar quanto o fator temporal pode efetivamente afetar o processo transicional, também é forçoso reconhecer que "*o desejo de retribuição diminui se é demasiado longo o intervalo entre os crimes e a transição, e também se passa muito tempo entre a transição e os julgamentos dos crimes*"⁶⁴.

Assim, a explicação militar para tanta relutância, quanto à formação da Comissão da Verdade, como se a anistia também impedisse a busca pela verdade. O que só vem sendo revista, como demonstrado ao ponto acima, pela própria Constituição de 1988 e com os esforços de novas forças políticas e a persistência da sociedade civil.

⁶² BRASIL. RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE p. 38. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/index.php/outros-destaques/574-conheca-e-acesse-o-relatorio-final-da-cnv>>. Acessado em: 25/08/2017.

⁶³ *Ibidem*, p. 39.

⁶⁴ ELSTER, Jon. **Rendición de cuentas**: la justicia transicional en perspectiva histórica. Buenos Aires: Katz, 2006, p. 260.

Críticas mais pesadas, no entanto, foram poupadas à justiça militar que, nas décadas de 1960 e 1970 julgaram e/ou condenaram milhares de pessoas acusadas por crimes de associação e opinião⁶⁵. Como demonstrado por Anthony W. PEREIRA, o Brasil contou com sistema de repressão altamente institucionalizado, no qual é forçoso reconhecer que o Judiciário aderiu ao regime e, no entanto, continuou como um grupo corporativo altamente isolado e privilegiado. Somado a isso, este é o poder que ainda demonstra sérias dificuldades em diferenciar anistia e esquecimento. Cabe a crítica de Paulo ABRÃO:

É evidente que já de muito foi superada a ideia de que 'anistia' significa 'esquecimento', tanto na sociedade civil, que consigna no movimento de luta pela anistia o início do processo de redemocratização brasileira, quanto nos debates legislativos e ações do Executivo, que passaram a tratar a 'anistia brasileira' ou como ato de reconciliação (legislativo) ou de pedido de desculpas oficiais do Estado pelos erros que cometeu (executivo). A anistia como esquecimento resta afirmada apenas no poder judiciário que, por natureza, é o poder mais conservador da República, e por setores da academia com dificuldades de dialogar com a realidade concreta, fixando-se a conceitos estanques e, claro, finalmente, por aqueles setores mais reacionários da sociedade politizada, que simplesmente não aceitam a anistia enquanto conquista democrática e ideologicamente não admitem o dever de reparação aos perseguidos políticos ou o consideram indevido, por ainda dialogarem com uma ideia pouco democrática de espaço público que confunde "resistência" com "terrorismo"⁶⁶.

Aliás, tanto as elites militares quanto às judiciárias difundiram, à custa de muito esforço, o mito de que, a justiça militar era aplicada de forma imparcial e ponderada. Esses dois grupos, fundidos pelo sistema híbrido da justiça militar brasileira, não apenas detinham os meios como também tinham interesse na propagação de um conto de fadas sobre a benevolência e a justiça dos tribunais militares durante a ditadura⁶⁷.

Diante desse breve panorama, ressalta-se que Comissão Nacional da Verdade recomendou expressamente a responsabilização de agentes públicos por crimes contra a humanidade:

determinação, pelos órgãos competentes, da responsabilidade jurídica – criminal, civil e administrativa – dos agentes públicos que deram causa às graves violações de direitos humanos ocorridas no período investigado pela CNV, afastando-se, em

⁶⁵ PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. Trad.: ZIMBRES, Patricia de Queiroz Carvalho. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

⁶⁶ ABRÃO, Paulo. Justiça de Transição no Brasil: a dimensão da reparação. In: **Repressão e Memória Política no Contexto Ibero-Brasileiro**: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Portugal: Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 2010, p. 34. Disponível em: <http://www.memoriasreveladas.arquivonacional.gov.br/media/Repre_Memoria_pdf> Acesso em 31/07/2017.

⁶⁷ PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. Trad.: ZIMBRES, Patricia de Queiroz Carvalho. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

relação a esses agentes, a aplicação dos dispositivos concessivos de anistia inscritos nos artigos da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, e em outras disposições constitucionais e legais.⁶⁸

Ainda nesse sentido, apesar do Brasil ser exemplo na produção de documentação histórica, abrindo ao público partes dos arquivos dos aparatos repressivos, permanece, contudo, a relutância por parte dos Militares no reconhecimento de sua responsabilização e no fornecimento de informações. Em fevereiro de 2014, o Ministério da Defesa solicitou a abertura de sindicância de maneira a apuração das graves violações de direitos humanos, alegando ter havido "desvirtuamento do fim público" - o que foi refutado pelas Forças Armadas.

Do exposto, salientam-se 3 possibilidades de atuação: i) mediante um amplo quadro de violação de direitos humanos durante toda a ditadura militar (1964-1985) e apresentando um efeito prático de reconhecer as recomendações da CNV, a apuração dos delitos cometidos após agosto de 1979, ii) o acionamento da esfera civil, principalmente em ações declaratórias de autoria de tortura, a exemplo da feita no caso Ustra, dos responsáveis por graves violações de direitos humanos e, por fim, iii) em relação aos crimes envolvendo desaparecimento forçado, principalmente em relação ao entendimento do Supremo, sejam compreendidos como crimes continuados e, portanto, não passíveis de anistia.

Apesar desse amplo processo de transição, ainda fortemente calcado ao eixo reparatório, pode-se concluir que, dos quatro pilares da justiça de transição expostos, os que o caso brasileiro encontra duas maiores dificuldades: a reforma das instituições, principalmente das Forças Armadas, ainda muito presentes no cenário agora pela forma da "segurança pública", como se verá ao ponto 3.2, e pela responsabilização penal individual dos militares pelos crimes de violação dos direitos humanos.

Por óbvio, é preciso ter em mente que quanto se faz uma análise dos processos justransicionais, não se está estabelecendo prioridades, tão pouco dizendo que há somente uma "fórmula" para a consolidação democrática⁶⁹. Visto esse aspecto, o próximo ponto será dedicado a compreender um pouco dos elementos que estão à volta do debate dos entraves autoritários.

⁶⁸ BRASIL. **RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE**, p. 965. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/index.php/outros-destaques/574-conheca-e-acesse-o-relatorio-final-da-cnv>>. Acessado em: 25/08/2017.

⁶⁹ CIURLIZZA, Javier. Para um panorama global sobre a justiça de transição: Janvier Ciurlizza responde Marcelo Torelly. In: **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**. Brasília: Ministério da Justiça, n. 1, jan./jun. 2009, p. 22-29.

1.3 Permanência militar: quando se salda Ustra

Obviamente, por envolver diretamente os violadores de direitos humanos e por envolver uma corporação altamente hierarquizada, há ainda grande resistência tanto no âmbito nas reformas institucionais dentro do próprio Exército, quanto na responsabilização individual dos agentes. Há, no entanto, o enfoque demasiado a tentativa de punição dos agentes, sem atentar que ainda a estrutura militarizada de segurança ainda permanece:

O caso brasileiro sugere um paradoxo, os sistemas legais conservadores que conseguem se adaptar aos regimes autoritários adquirem certa capacidade de conter os excessos das forças de segurança e de abrir algum espaço para a defesa dos direitos humanos (...). Esses sistemas, entretanto, geram não apenas interesses burocráticos profundamente arraigados como também uma 'história oficial' que podem colocar imensas barreiras aos esforços de reforma após o regime autoritário. No Brasil, ainda mais que no Chile e na Argentina, a herança da legalidade autoritária lançou sombras sobre a democracia⁷⁰.

Tendo em vista esse ponto, John ELSTER⁷¹ destaca três limitações fundamentais para a efetivação da justiça de transição: em primeiro lugar a questão das cláusulas ou leis de anistia como condição política necessária para a transição negociada e a consolidação do novo regime político - como, aliás, foi o caso típico brasileiro.

Em segundo lugar, a existência de limitações econômicas e administrativas para a implementação das diferentes dimensões da justiça de transição já analisadas e, por último, a existência de aspirações incompatíveis em um cenário de escassez de tempo e de recursos, sendo impossível alcançar de uma só vez uma justiça veloz, ágil, severa, justa, exaustiva e eficaz.

Junto a isso, o processo de "*transição controlada*" brasileira teve, basicamente, três consequências: i) o tardamento das pautas da justransicionais, ii) permanência das forças violadoras dos direitos humanos e, conseqüentemente, manutenção dessas instituições, cominada com a permanência simbólica militar e iii) um longo tempo de contato entre as instituições civis e militares. O primeiro ponto foi devidamente desenvolvido aos subcapítulos acima, do que resta o desenvolvimento dos outros pontos.

⁷⁰PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. Trad.: ZIMBRES, Patricia de Queiroz Carvalho. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 252.

⁷¹ Em situações extremas, em regra, em regimes militares autoritários, a transferência pacífica do poder político e, principalmente, a sua consolidação dependem, em grande medida, de uma limitação contextual das pretensões normativas erguidas pelas diferentes dimensões da justiça transicional. ELSTER, Jon. **Rendición de cuentas**: la justicia transicional en perspectiva histórica. Buenos Aires: Katz, 2006.

Em relação ao segundo ponto, sua ilustração pode ser feita pela figura de Jair Bolsonaro, deputado federal e forte candidato às eleições presidenciais de 2018, que durante a primeira fase de julgamento do impeachment da presidenta Dilma Rousseff, teria homenageado o coronel Carlos Brilhante Ustra⁷², ex-coronel comandou o DOI-Codi de São Paulo. O caso ao ser apreciado pelo Conselho de Ética da Câmara, em decorrência da quebra de decoro parlamentar, afirma, em sessão proferida ao conselho ao dia 08/11/2016 que o militar é um "herói brasileiro".

Ironicamente, oito anos antes do incidente, em outubro de 2008, uma "ação declaratória" indicaria Ustra como responsável por crimes de tortura, em processo que transitava na 23ª Vara Cível central. Mesmo em recurso, a decisão da 1ª Câmara de Direito Privado do TJ-SP manteve o teor de uma sentença anterior. Somado a isso, Ustra era réu em seis ações penais do MPF⁷³.

Junto a isso, em 2009, mediante a retomada do debate acerca da Lei de Anistia e acerca da procura dos corpos desaparecidos das vítimas da Guerrilha do Araguaia, as palavras "*Quem procura osso é cachorro*" estampadas no cartaz do gabinete do deputado federal, conhecido por suas opiniões ásperas e ofensivas, sendo a que ganhou grande destaque havia sido às ofensas proferidas em 2014 à Maria do Rosário, deputada federal pelo PT-RS, alegando que não a estupraria porque a considerava muito feia. Por isso, a argumentação em torno da permanência e certa popularidade de um candidato que faz apologia ao estupro e à tortura merece atenção quando falamos em mentalidade e entulhos autoritários.

Por certo, a opinião brasileira não possa ser resumida à figura de uma pessoa, havendo outros fatores a serem levados em consideração. Certamente, a figura dos militares

⁷² Em outubro de 2015, o coronel Ustra morreu em um hospital de Brasília, onde fazia tratamento de câncer. O fato de ter morrido sem responder pelos crimes cometidos gerou revolta de vítimas e familiares, que lutam contra a impunidade. O ex-coronel recebeu uma homenagem póstuma do Exército em Santa Maria (RS), a qual foi repudiada por organismos e instituições ligadas à promoção de direitos humanos e à justiça de transição. Como resposta, o general Antonio Hamilton Martins Mourão, que tinha sido responsável pela homenagem, foi punido e demitido do Comando Militar do Sul. CARVALHO, Claudia Paiva; GUIMARÃES, José Otávio Nogueira; GUERRA, Maria Pia. **Justiça de transição na América Latina**: panorama 2015. Ministério da Justiça: Brasília, 2016 p. 46. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anexos/justica-de-transicao-e-justicia-de-transicion-web-final.pdf>>. Acessado em: 29/08/2017.

⁷³ "Além disso, apenas em novembro de 2006 foi ajuizada a primeira ação acusando um militar pela prática de tortura nas dependências do DOI-Codi de São Paulo entre os anos de 1974 e 1979. Nessa oportunidade, de modo inédito, a primeira instância da justiça de São Paulo decidiu que A Lei de Anistia não impedia a abertura de processo contra militar, no caso o Coronel reformado Carlos Alberto Brilhante Ustra, pela prática de tortura durante o regime de exceção. Essa decisão judicial, bastante inovadora, gerou grande repercussão na mídia e promoveu o resgate de um debate público até então evitado pelos principais fóruns de discussão da sociedade". SILVA, Alexandra Garribo da Silva; VIEIRA, José Ribas. Justiça transicional, direitos humanos e a seletividade do ativismo judicial no Brasil. *In: Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, nº 2 jul/dez 2009.

como corpo político no Brasil não pode ser vista como um bloco homogêneo e, sim, multifacetado e complexo, apesar de manter uma certa unidade institucional⁷⁴. Assim, de acordo com o terceiro ponto, antes de 1964, um dos pontos nodais para a compreensão da formação da legalidade autoritária são os momentos de *interação* e *colaboração* entre juristas civis e militares, havendo reflexos ao sistema jurídico brasileiro⁷⁵.

Reconhece-se, portanto, a existência de uma "zona intermediária" pela qual o campo de disputa democrático era penetrado por essas esferas autoritárias, onde civil e militar convergiam em, pelo menos, alguns "valores comuns". Segundo Alfred STEPAN, no Brasil os militares assumiram a função de "poder moderador"⁷⁶ do sistema político em períodos de crise.

No entanto, este poder ganha novos elementos militares, combinando ideias de "árbitro" e "moderador", desempenhando uma função na qual há um grau de *convite* e *aceitação* por parte da uma elite política e uma legitimidade, seja no controle do Executivo, se na manutenção de uma ordem interna. As instituições militares são encaradas como única organização disponível e capaz de tomar para si algumas tarefas:

Atendendo que a intervenção militar foi considerada, tradicionalmente, como representativa da *decomposição* do sistema político, no modelo moderador ela pode ser reputada como método normal de *composição* na vida política. O que antes fora julgado golpes de estado rápidos, secretos ou unilaterais, executados pelos militares contra governos civis, agora é visto como um tipo de resposta desenvolvida lentamente, clara e dual das elites civis e militares a crises políticas particulares, nas quais tanto os civis como os Militares procuram nas forças armadas a solução da crise. O que foi chamado 'intervencionismo patológico' no modelo liberal, torna-se o funcionamento normal do sistema político no modelo moderador, por meio do qual os civis confiam aos militares o desempenho de um papel moderador em determinados momentos⁷⁷.

Segundo Máximo SOZZO, não é preciso recorrer às ditaduras do século XX para observar o processo de militarização da instituição policial. Este, por sua vez, faz parte de

⁷⁴STEPAN, Alfred. **Os militares na política**: as mudanças de padrões na vida brasileira. Trad.: TRONCA, Italo. Rio de Janeiro: Editora Artenova S.A., 1975, p. 50.

⁷⁵"Mesmo antes do golpe, os proponentes do legalismo autoritário lançaram-se à transformação do sistema jurídico brasileiro. Por exemplo, os tribunais militares reivindicaram e obtiveram jurisdição sobre os casos de crime político praticados por civis. Esse fato ficaria muito nítido após a decretação do ato institucional n.2/1965, mas as suas bases, como demonstrado, já vinham sendo construídas a tempos". PESSOA, Mário. **O direito da segurança nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971, p. 162.

⁷⁶ A referência não seria fruto da casuística: lembra-se do "Poder Moderador" segundo o qual o imperador possuir a faculdade constitucional de intervir ao conflito político. *Ibidem*, p. 50.

⁷⁷STEPAN, Alfred. **Os militares na política**: as mudanças de padrões na vida brasileira. Trad.: TRONCA, Italo. Rio de Janeiro: Editora Artenova S.A., 1975, p. 51.

uma etapa de "modelação" da norma, da organização, da cultura e da prática militar⁷⁸ surgido na Argentina, com o nascimento das "polícias modernas" ao século XIX. Nasce, portanto, uma concepção criminológica pautada na figura do "inimigo político", potencialmente diferente e "alienado", fundado a partir do vocabulário positivista encontrado ao entorno da concepção do delito e do delinquente.

Ademais, esta concepção encara o sujeito a governar não como um sujeito "livre e racional", mas um "inimigo político/biológico" a ser "neutralizado" ou "eliminado". Neste jogo autoritário, a autoridade governante também é primordial a partir de uma visão do policial como "herói-mártir":

(...) o funcionário policial é imaginado a partir de uma 'missão-vocação': 'defender a sociedade'. Trata-se de um sujeito que se encontra separado por esta 'missão-vocação' do resto dos cidadãos, o que se reconhece no chamado 'estado policial', o conjunto de direitos e deveres que o correspondem pelo fato de ser membro da instituição policial e constituem a pedra angular da "identidade policial"⁷⁹.

A partir do exposto, é possível pensar acerca das possíveis consequências que a amálgama entre a lógica militar e civil traz para o processo de volta democrática. Principalmente, sob o processo de amnésia fundado pela promulgação, ainda sob o governo militar, de uma anistia ambivalente - interpretação que, como visto ao ponto 1.2, é reforçada pelo Supremo ao julgamento da ADPF nº 153. Nesse sentido, reconhece-se que

(...) as medidas de abrangência temporal retroativa, como a investigação de crimes passados, enfrentam de forma mais marcada as restrições políticas do antigo regime por atingirem diretamente seus membros, enquanto as medidas de reparação às vítimas e garantia de direitos futuros se mostraram mais eficientes em romper o cerco político, na medida em que não afetavam de forma direta os membros do antigo *status quo* e as limitações que esses impuseram à transição quanto ainda estavam no poder⁸⁰.

⁷⁸ Esse ponto mostra a semelhança aos caminhos de estratégia de criminalização política traçados ao período Vargas, com a ampla influência do positivismo italiano, culminando, em 1935, na primeira "lei de segurança nacional" (Lei nº 38/1935). "A militarização da instituição policial está, por fim, estruturalmente conectada à focalização da atividade política do 'inimigo político': , um traço que acompanha a história das polícias argentinas desde o século XIX. Esta focalização a partir da década de 1890 tem como alvo privilegiado o 'movimento trabalhador' e , em particular, os socialistas e anarquistas". SOZZO, Máximo. *Polícia, governo e racionalidade. Incursões a partir de Michel Foucault. In: Discursos Sediosos, Crime, direito e sociedade*. Ano 12 número 19/20 primeiro e segundo semestre de 2012. São Paulo: Editora Revan, 2012, p. 530.

⁷⁹ SOZZO, Máximo. *Polícia, governo e racionalidade. Incursões a partir de Michel Foucault. In: Discursos Sediosos, Crime, direito e sociedade*. Ano 12 número 19/20 primeiro e segundo semestre de 2012. São Paulo: Editora Revan, 2012, p. 535.

⁸⁰ ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. As dimensões da Justiça de Transição no Brasil, a eficácia da Lei de Anistia e as alternativas para a verdade e a justiça. In: *A Anistia na Era da Responsabilização: O Brasil em Perspectiva Internacional e Comparada*. Brasília e Oxford, 2011, p. 231.

Em relação a esse possível hibridismo entre o social e o militar, é preciso lembrar que a estratégia de repressão por crimes de "segurança nacional" pode ser altamente perversa para a desmobilização da oposição política, como argumenta Anthony PEREIRA:

Os julgamentos são mecanismos engenhosos usados para alcançar esses objetivos, uma vez que, ao acusar de crimes políticos determinados indivíduos, individualizam conflitos coletivos, transformando questões de moralidade política em casos objetivos de culpa ou inocência. Dito de outra forma, esses julgamentos podem servir para demonstrar de forma gritante o preço da oposição e da dissidência política a pessoas que talvez se sentissem tentadas a se engajar numa posição militante ao regime. Os julgamentos podem desempenhar um papel importante na desmobilização dos movimentos sociais opositoristas⁸¹.

A pauta, contudo, da desmilitarização da polícia militar ainda mostra-se tímida nas pautas dos justracionalistas, mas não dos criminólogos. De fato, ainda é incipiente os trabalhos que procuram efetivamente aprofundar as diversas formas assumidas pelo signo da violência institucional no Brasil - "*misturaram-se questões de segurança externa com questões de segurança pública, ou seja, tornou a militarização da segurança pública algo constitucionalmente válido*"⁸². Este ponto, no entanto, será desenvolvido ao ponto 3.2.

Ainda assim, os esforços para a concretização do direito à memória inauguraram novas tensão para a relação entre o poder civil e o militar. Em 2014, em decorrência da apresentação do relatório final da CVN foi apresentado pela Federação Nacional das Entidades de Oficiais Militares Estaduais (Feneme), por meio de mandado de segurança que contesta as referências do relatório às polícias militares como agentes das graves violações a direitos humanos⁸³.

Ademais, as Forças Armadas mantêm uma postura de resistência em colaborar com as investigações e os processos de verdade, que ficou clara, por exemplo, durante os trabalhos da Comissão Nacional da Verdade, desenvolvidos entre maio de 2012 e dezembro de 2014. Essa postura se revela, ainda, na negativa de abertura de arquivos do período ditatorial – como os

⁸¹ PEREIRA, Anthony W. Pereira. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. Trad.: ZIMBRES, Patricia de Queiroz Carvalho. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 70-71.

⁸² ZAVERUCHA, Jorge. Relações civis-militares: o legado autoritário da Constituição Brasileira de 1988. In: **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. SAFATLE, Vladimir; TELES, Edson. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 50.

⁸³ CARVALHO, Claudia Paiva; GUIMARÃES, José Otávio Nogueira; GUERRA, Maria Pia. **Justiça de transição na América Latina**: panorama 2015. Ministério da Justiça: Brasília, 2016, p. 40. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anexos/justica-de-transicao-e-justicia-de-transicion-web-final.pdf>>. Acessado em: 29/08/2017.

pertencentes a serviços de inteligência militar – e na recusa de oficiais militares em fornecer informações sobre casos de violações de direitos humanos.

Além disso, o caso *Gomes Lund* e outros (“Guerrilha do Araguaia”) *versus* Brasil, em 24 de novembro de 2010, uma das recomendações da Corte IDH pautou-se no desenvolvimento de matéria de apacitação e a implementação de um programa ou curso permanente e obrigatório sobre direitos humanos, dirigido a todos os níveis hierárquicos das Forças Armadas.

Nesse sentido, a análise da Lei de Segurança Nacional, juntamente com a (re)construção do termo "segurança nacional", permite a visão um pouco mais complexa acerca dos diferentes modelos normativos de repressão, na maioria das vezes permitidos em regimes democráticos perante a premissa da "necessidade".

Assim sendo, o estudo deste "entulho autoritário" tem sido amplamente negligenciado, tanto no âmbito da Justiça de Transição Brasileira, quanto por qualquer estudo que se proponha acerca da democracia ou, mais precisamente, de como ela lida com a oposição política. É uma relação um tanto quanto ambígua: não é incomum aqueles que afirmam que a transição democrática é incompleta por conta da permanência da Lei nº 7.170/1983, como também aqueles que afirmam que esta já não possui mais aplicabilidade. Desta oscilação entre a supervalorização e desvalorização vem a problemática: qual o lugar a Lei de Segurança Nacional no Direito Brasileiro?

CAPÍTULO II

Entre ditaduras constitucionais e democracias inconstitucionais: legalismo autoritário e segurança nacional

"1969? Lembro-me como se fora ontem, embora já se tenham passado trinta anos. 1968 acabara mal. Protestamos, resistimos e a ditadura nos entubou com o AI-5 no último mês daquele fatídico ano. Como se não bastara, conseguiram prender-me pela primeira vez quatro dias depois de o país mergulhar na mais sombria ditadura".

(Relato de Dalva Bonet, 68 a geração que queria mudar o mundo, p.382)

Como visto ao primeiro capítulo, os possíveis debates acerca da justiça de transição e da qualidade democrática ainda enfrentam um "problema comum": a permanência de "personagens" militares na ocupação de posições relevantes institucionalmente e, em grande parte em decorrência deste fato, a sua imunidade quanto à responsabilização pelas graves violações de direitos humanos, principalmente durante a ditadura militar de 1964-1985.

Este, no entanto, não foi o período no qual se iniciou a influência direta ou indireta dos militares em instituições tidas como democráticas; a República foi instituída por um corpo militar, nossos dois primeiros presidentes, Floriano Peixoto e Deodoro da Fonseca, eram militares, o "primeiro golpe" depois da República representa uma aliança entre o Executivo e as Forças Armadas, pois *Em que pese não ter sido um regime militar, não se pode desmerecer o papel dos militares no Regime, vez que serviram de avalistas para o início e o fim do Estado Novo*⁸⁴.

De fato, não é possível estudar a história do Brasil sem levar em conta o papel dessa instituição, por vezes interpretada a partir de seu perfil "constitutivo/estruturante"⁸⁵ ou "moderador"⁸⁶. Com a República, principalmente com Estado Novo (1937-1945) o

⁸⁴ NUNES, Diego. **O percurso dos crimes políticos durante a Era Vargas (1935-1945):** do Direito Penal político italiano ao Direito da Segurança Nacional brasileiro. Florianópolis, 2010, p. 148.

⁸⁵ Ao Brasil Colônia com a predominância de milícias privadas, principalmente na manutenção de um modelo de produção escravocrata, ao Brasil Império como uma *longa manus* do poder monárquico, ao final deste período, da passagem para um regime republicano, revela-se um movimento de fortalecimento político das Forças Militares, principalmente após o fim da Guerra do Paraguai (1864-1870), emancipando-se gradualmente da órbita de interesses do monarquia. SODRÉ, Nelson Werneck. **História Militar do Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

⁸⁶ "De acordo com o modelo descrito nos capítulos seguintes, os militares no Brasil desfrutaram do poder de moderar o sistema político em períodos de crise. O termo 'poder moderador' tem um sentido específico para o

corpo militar, caracterizado como autônomo e forte, ocupa um papel central para o cumprimento dos objetivos de getulianos, em especial para a repressão política. Abre-se um precedente importante em termos de experiência ditatorial e de formação embrionária de um modelo repressivo pautado na segurança nacional:

A principal idéia propagada pelo Estado Novo foi a sobreposição da coletividade sobre o indivíduo, trazida para a esfera penal com esta doutrina que ocasionou o asseveramento do controle do dissenso político. (...) O robusto arcabouço jurídico emanado durante toda a Era Vargas apontou para a constituição de um sistema próprio para os crimes políticos no Brasil, podendo-se falar de um Direito da Segurança Nacional paralelo ao penal comum⁸⁷.

Mas, é impossível dizer que os aparelhos coercitivos são exclusivos dos autoritarismos. As várias facetas do Estado convivem com um aparato protetivo-repressivo que transita entre os diversos momentos políticos, ora como *defesa nacional*, ora como “expressiva e mais radical do Poder Constituinte⁸⁸”.

Há, portanto, outros modos de institucionalização de autoritarismo que continuam a permear os paradigmas democráticos brasileiros, uma vez que, paralelamente ao terror extrajudicial, havia uma tática de legalização da repressão na qual a oposição política, em sua grande maioria, era julgada por tribunais híbridos (civil-militares) ou militares pelos chamados "crimes contra a segurança nacional".

Nesse sentido, o estudo da "segurança nacional" possibilita uma parcial compreensão dessas alianças, as ligações entre os militares e as instituições democráticas, quais os mecanismos do Estado apropriados com vistas à repressão política. No caso brasileiro, uma característica essencial da ditadura de 1964-1985 é, justamente, seu

Brasil, onde, durante a monarquia, o imperador detinha a faculdade constitucional de intervir no conflito político, em épocas de impasse institucional. Esta faculdade chama-se poder moderador. Muitos brasileiros observaram que, desde a queda da monarquia, em 1889, os militares assumiram como também lhes foi delegado o tradicional 'poder moderador' originalmente exercido pelo imperador". STEPAN, Alfred. **Os militares na política**: as mudanças de padrões na vida brasileira. TRONCA, Italo (Trad.). Rio de Janeiro: Editora Artenova S.A., 1975, p. 52.

⁸⁷ NUNES, Diego. **O percurso dos crimes políticos durante a Era Vargas (1935-1945): do Direito Penal político italiano ao Direito da Segurança Nacional brasileiro**. Florianópolis, 2010, P. 148.

⁸⁸ “A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais *expressiva e mais radical do Poder Constituinte*. Assim, a revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma. Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se contém a força normativa, inerente ao Poder Constituinte”. BRASIL. **ATO INSTITUCIONAL Nº 1 DE 09 DE ABRIL 1964**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm>. Acessado em: 12/08/2017.

altíssimo grau de judicialização da repressão, incorrendo frequentemente às ferramentas normativas para a desmobilização da oposição.

Seria o estudo do “legalismo autoritário” uma das fontes de compreensão no que nossa justiça política ainda constitua se baseando em determinados vícios. Aliás, importantes estudos já apontam para a importância desse objeto de estudo: Anthony PEREIRA⁸⁹, por exemplo, constrói um diagnóstico da ditadura brasileira a partir de um enfoque histórico-institucional, dando destaque à relação entre as elites judiciárias e militares na construção de um sistema híbrido de julgamento dos casos políticos.

Em comparação com o sistema argentino e chileno, o caso brasileiro é que contou com um regime mais gradualista e conservador dos três, recorrendo muito mais à judicialização da repressão do que a execuções extrajudiciais, como foi o caso argentino. Nas suas palavras:

O caso brasileiro sugere um paradoxo, os sistemas legais conservadores que conseguem se adaptar aos regimes autoritários adquirem certa capacidade de conter os excessos das forças de segurança e de abrir algum espaço para a defesa dos direitos humanos (...). Esses sistemas, entretanto, geram não apenas interesses burocráticos profundamente arraigados como também uma 'história oficial' que podem colocar imensas barreiras aos esforços de reforma após o regime autoritário. No Brasil, ainda mais que no Chile e na Argentina, a herança da legalidade autoritária lançou sombras sobre a democracia⁹⁰.

O que se busca neste trabalho é um enfoque *normativo* o qual permite um panorama, ainda que limitado, dos diferentes posicionamentos institucionais a respeito da lei utilizada para a “defesa do Estado”, traduzida, a partir de 1964 como “Lei de Segurança Nacional”. Tendo em vista esse objetivo, ficam estabelecidos três momentos: no primeiro ponto, serão expostas algumas premissas doutrinárias a respeito da análise da ditadura brasileira, no segundo a busca de uma concepção de “segurança nacional” no contexto brasileiro do século XX, para depois, no terceiro lançarmo-nos à compreensão da promulgação da Lei nº 7.170/1983, tido um exemplo mais claro da militarização das relações sociais, o uso dessa “técnica de governo⁹¹” para a estabilização do Estado de Direito.

⁸⁹ PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. Trad.: ZIMBRES, Patricia de Queiroz Carvalho. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

⁹⁰ Nesta mesma esteira, embora escrito “Ditadura e Repressão” antes da criação da Comissão da Verdade o que teve muitas consequências positivas, como visto ao ponto 1.3, este autor afirma que a justiça de transição alcançou sua potencialidade *mínima*, não sendo capaz de reformar nem suas instâncias militares, quando Judiciárias. *Ibidem*, p. 252.

⁹¹ “Eles são, de algum modo, os estafetas, que anunciam o que hoje temos claramente diante dos olhos, ou seja, que, a partir do momento em que 'o estado de exceção [...] tornou-se regra (Benjamin, 1942, p. 697), ele não só

2. Ditaduras, autoritarismos: algumas premissas

Longe do intuito de ter somente dois "polos antidemocráticos" como referência, o Estado Novo e o Golpe de 1964, o que este ponto procura demonstrar é como a concepção de "segurança nacional" foi constituída concomitantemente às diversas metamorfoses políticas. Não se olvida que o termo, antes de tudo, é encarado como parte de uma ideologia dominante, encontrando reflexos normativos e, ainda hoje, funcionando como um "recurso argumentativo" com base no qual aos direitos humanos poderiam ser "relativizados", "ponderados".

No âmbito da ciência política e da sociologia política, permanecem teorias que classificam o período antidemocrático de 1964-1985 como um período "autoritário", sem uma ideologia complexa e definida⁹². Essa concepção, contudo, é fruto de uma tendência doutrinária que enquadra a experiência nazista como padrão de regime totalitário, não-plural e fundador de uma ideologia complexa e inovadora a partir da qual as outras experiências ditatoriais nunca poderiam igualar-se.

Uma das classificações de mais respaldo foi a de Juan LINZ que, baseado no estudo da ditadura franquista (1939-1975), permitiu elaborar uma tipologia do autorismo como sendo:

(...) sistemas políticos em que existe certo pluralismo, limitado, não responsável, onde não há uma ideologia elaborada e coerente, mas sim uma mentalidade bastante característica; sem mobilização política, quer intensiva, quer extensiva, exceto em alguns momentos de seu desenvolvimento; e nos quais um líder (ocasionalmente um pequeno grupo) exerce o poder dentro de limites que, embora formalmente mal definidos, são na verdade bem previsíveis⁹³.

sempre se apresenta muito mais como *técnica de governo* do que como uma medida excepcional, mas também deixa aparecer sua natureza de paradigma constitutivo da ordem jurídica. AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. Trad.: POLETI, Iraci D. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004 (Estado de Sítio), p. 18.

⁹² "Desde este ángulo los gobiernos militares latinoamericanos, sin excepción, no aparecen como verdaderas dictaduras. En este sentido son dictaduras sin ideología, ya que las hipótesis de guerra de la teoría de la seguridad nacional no cumplen de ninguna forma esse papel, ni por su coherencia, ni por su difusión, ni por su función constituyente". ROUQUIÉ, Alain. "Dictadores, militares y legitimidad en América Latina". In: **Crítica & Utopía**. Lationamericana de Ciencias Sociales, nº. 5, sep 1981. Buenos Aires: CLACSO, 1981. Nesse sentido, também LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia**: a experiência do Sul da Europa e da América Latina. ZIMBRES, Patrícia de Queiroz Carvalho. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

⁹³ Para ele, o sistema autoritário é diferente do totalitário de acordo com três variantes: o pluralismo político, a ideologia e a mobilização popular. Este, segundo Linz, exclui o pluralismo, possui uma ideologia e requer uma intensa participação popular - como o nazismo e o fascismo. LINZ, Juan J. Opposition to and under an authoritarian regime: The case of Spain. In: **Chapter in book Regimes and Opposition**. Yale Press: United States, 1973, p. 50.

Essa visão, sofreu diversas críticas, como a de Bolívar LAMOUNIER, alegando, dentre outras coisas, o "caráter flutuante" assumido pela atribuição da ideologia na diferenciação dos regimes autoritários, sem a percepção da devida "perspectiva histórica" e "*continua a ver tais regimes ou sistemas como manifestações imperfeitas dos polos totalitário e democrático*". Segundo o autor,

(...) essa tendência a ver a ideologia autoritária sob um prisma puramente externo relaciona-se de uma forma curiosa com a auto-compreensão da história das idéias pelos intelectuais formados na atmosfera desses regimes. De um lado, ela vem reforçar a noção, tão acentuada no caso brasileiro, de que 'tudo é colonial na colônia': a produção intelectual como pura mímica de segunda classe, declarando-se sua potencialidade heurística⁹⁴.

Este capítulo procura compreender de maneira mais profunda como se deu o autoritarismo brasileiro, entendendo-o, como um fenômeno complexo no qual a segurança nacional possui um papel significativo, para não dizer essencial, transcendendo, dessa forma, as superficiais análises feitas a respeito de uma das possíveis legitimidades que embasaram a maioria das ditaduras latino-americanas.

Ao século XX, a tradicional “corrida imperialista” ganhava novos tons, conciliando os interesses econômico-comerciais com os imperativos de segurança frente à ameaça comunista. Nessa conjuntura, os Estados Unidos tomam para si o campo de referência latino-americano, refreando as possibilidades de "contaminação marxista-leninista"⁹⁵. É a partir deste pano de fundo que Eduardo Galeano, já em 1970, escreve:

Pelo ferro que compram do Brasil e da Venezuela, os Estados Unidos pagam menos do que pelo ferro extraído de seu próprio subsolo. Mas esta não é a chave da ânsia-norte-americana de apossar-se de jazidas de ferro no exterior: a posse ou o controle das minas fora de sua fronteira constitui, mais do que um negócio, um imperativo de segurança nacional⁹⁶.

A proximidade das ligações com os Estados Unidos é aumentada após o envio de tropas brasileiras no período Vargas, representadas pela Força Expedicionária Brasileira, para a Segunda Guerra Mundial, entrando em contato direto com o modelo de estruturação norte-americano de combate, corporificado pelo *National War College*. Desse contato resultará, em

⁹⁴ LAMOUNIER, Bolívar. **Ideologia em regimes autoritários**: uma crítica à Juan Linz, Estudos. CEBRAP, São Paulo, 1974, nº 7, p. 88-89. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/44408793-2bolivar-lamounier-ideologia-em-regimes-autoritarios-uma-critica-a-juan-j-linz.html>>. Acessado em: 23/10/2017.

⁹⁵ O que mais tarde será ligado a “Operação Condor”, como desenvolvido à nota de rodapé 3 do capítulo anterior. MCSHERRY, J. Patrice. **Los Estados depredadores: la Operación Condor y la guerra encubierta en América Latina**. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2009.

⁹⁶ GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Trad.: Sergio Faraco. Porto Alegre: L&PM Pocket: 2017, p. 217.

1946, na criação da Escola Superior de Guerra que levará a cabo os principais "ensinamentos" norte-americanos - dentre eles, a recepção do fundamento de segurança nacional. Como afirma Joseph COMBLIN acerca desse marco histórico:

Da guerra e desses contatos guardam duas coisas: primeiro a extraordinária superioridade americana em tudo e, mais tarde, a realidade da guerra fria, que os afeta, que afeta o Brasil. Não há dúvida: o que eles captaram nos Estados Unidos foi precisamente o início de um sistema de segurança nacional. Por isso desejam, antes de mais nada, adaptar o Brasil a ideologia desse sistema⁹⁷.

Nesse quadro, não é a toa que esse movimento é compreendido pela nomeação de uma doutrina - "a Doutrina de Segurança Nacional"-, compreendida como uma "extraordinária simplificação do homem e dos problemas humanos"⁹⁸ a partir de três elementos: a de guerra generalizada, de guerra fria de guerra revolucionária.

Em relação ao primeiro aspecto, o autor desempenha uma análise na evolução da concepção de guerra e sua abrangência, evidenciando um novo paradigma bélico trazido por Ludendorff a partir da teoria da "guerra total". Nota-se que é com essa perspectiva socio-psico-racial que o ônus da guerra também é passado para a população⁹⁹, sendo todos responsáveis pelo conflito pois "a guerra é a suprema expressão da vontade de viver de uma raça":

Na América Latina, os teóricos da segurança nacional citam Ludendorff e baseiam-se nele: situam-se na continuação de sua idéia de guerra total, que é uma guerra pela sobrevivência. O General Golbery não concede de outra maneira a guerra contra o comunismo: é uma guerra pela sobrevivência do Ocidente; é portanto, uma guerra absoluta¹⁰⁰.

Nesse sentido, o reflexo mais nítido dessa concepção foi traduzido pelo art. 1º do Decreto-lei nº 314/1967, pelo qual "tôda pessoa natural ou jurídica é responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei". Além disso, parte da disposição do Ato Institucional nº 1, publicado ao dia 09 de abril de 1964 é possível verificar a influência dessa concepção:

Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e

⁹⁷ COMBLIN, P. Joseph. **A ideologia da segurança nacional**: o Poder Militar na América Latina. Trad.: FIALHO, A. Veiga. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978, p. 155.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 17.

⁹⁹ Como se verá ao próximo ponto, este aspecto fica claro a partir do art. 1 do Decreto nº 314/1967: " Art. 1º Tôda pessoa natural ou jurídica é responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei".

¹⁰⁰ PESSOA, Mário. **O direito da segurança nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971, p. 38.

financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas. Para reduzir ainda mais os plenos poderes de que se acha investida a revolução vitoriosa, resolvemos, igualmente, manter o Congresso Nacional, com as reservas relativas aos seus poderes, constantes do presente Ato Institucional.

Em relação ao segundo aspecto, a "guerra fria" é encarada como um protótipo de conflito permanente, difuso, indireto, multidimensional, onipresente - travado nos planos militar, político, econômico e psicológico. Para a compreensão deste ponto, lembra-se da base política estabelecida pela "Doutrina Truman", em 1947, a qual simboliza o esforço estadunidense em busca de um monopólio comercial e ideológico na América Latina e, datando principalmente da Guerra Fria.

Não por coincidência, veja-se o conceito de segurança nacional fornecido por Castelo Branco na aula inaugural dos cursos da Escola Superior de Guerra ao dia 13 de março de 1967:

O conceito tradicional de defesa nacional coloca mais ênfase sobre os aspectos militares da segurança e, correlatamente, os problemas de agressão externa. A nação de segurança noção de segurança nacional é mais abrangente. Compreende, por assim dizer, a defesa global das instituições, incorporando, por isso, os aspectos psicossociais, a preservação do desenvolvimento e da estabilidade política interna; além disso, o conceito de segurança, muito mais explicitamente que o de defesa, toma em linha de conta a agressão interna, corporificada na infiltração e subversão ideológica (...) ¹⁰¹.

Por fim, em relação ao terceiro aspecto, a guerra revolucionária é concebida como "uma nova estratégia do comunismo internacional ¹⁰²", "uma nova técnica de guerra ¹⁰³". Há, no entanto, uma solução para este problema: em primeiro lugar, liquida-se todos os simpatizantes da revolução, principalmente pela filiação a partidos subversivos, em seguida, detecta-se os outros membros subversivos através, máxime, de um sistema de informação, inaugurando uma genuína "guerra psicológica".

Mário PESSOA, em sua obra, "Direito da Segurança Nacional", publicado em 1971, nos explica:

O conceito de Segurança Nacional ampliou-se à proporção em que foram sendo revelados os múltiplos fatores que a condicionavam, surgidos

¹⁰¹ ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Manual Básico**. Rio de Janeiro: ESG, 1983, p. 204. Também disposto em *Idem*, p. 112-113.

¹⁰² COMBLIN, P. Joseph. **A ideologia da segurança nacional: o Poder Militar na América Latina**. Trad.: FIALHO, A. Veiga. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978, p. 44.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 45.

principalmente com a moderna concepção de guerra interestatal e com a *luta ideológica* entre os mundos democrático e socialista. A guerra revolucionária do tipo comunista, em países ditos subdesenvolvidos ou em desenvolvimento (...) em certos casos, deu considerável impulso aos problemas da segurança interna, como elemento integrador da Segurança Nacional¹⁰⁴.

Somado a isso, o termo "segurança nacional" mostrava-se em trânsito em diversas instituições, como o Conselho de Segurança Nacional, positivado na Constituição Federal de 1934, o Tribunal de Segurança Nacional¹⁰⁵, criado em 1936, a Escola Superior de Guerra, em 1949. A compreensão de uma "segurança nacional", logo, não se limitou apenas na sua expressão normativa, mas em todo um aparelho burocrático-repressivo¹⁰⁶, que já vinha sendo consolidado juntamente com a institucionalização de uma centralização político-administrativa:

No decurso dos atos 1964-1968, isto é, antes do Ato Institucional n. 5 a oposição e das organizações (principalmente os estudantes e a Igreja) forneceram o pretexto para uma centralização cada vez maior do poder político real do Conselho de Segurança Nacional, no Serviço Nacional de Informações e na Casa Civil do presidente: isto é, a Presidência e a Inteligência militar: os centros de todo sistema de Segurança Nacional¹⁰⁷.

Apesar de não conter o nome, o Serviço Nacional de Informações criado em 1964, pode ser considerado o órgão de excelência do regime militar, como demonstrado ao ponto "guerra revolucionária", para o controle da subversidade, formando um verdadeiro campo político paralelo ao "convencional" e aos altos postos das Forças Armadas¹⁰⁸.

¹⁰⁴ PESSOA, Mário. **O direito da segurança nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971, p. 113. Grifos meus.

¹⁰⁵ O TSN, a princípio, era subordinado à justiça militar, sendo transformado em tribunal autônomo e predominantemente civil em 1937. Os poderes especiais conferidos aos *juízes civis e militares*, com base na "livre consciência", transformavam o tribunal numa instância em que distinção entre a dissidência política e subversão poderia ser repetidamente ignorada. PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina**. Trad.: ZIMBRES, Patricia de Queiroz Carvalho. São Paulo: Paz e Terra, 2010. Há também algumas breves colocações em: JÚNIOR, Ari Dal Ri. O conceito de segurança nacional na doutrina jurídica brasileira: usos e representações do Estado Novo à Ditadura Militar Brasileira (1935-1985). In: **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 525-543, jul./dez de 2013.

¹⁰⁶ O que vinha sendo denominado "regimes autoritários burocrático militares" ou "Estado de Segurança Nacional". "Regimes autoritários onde uma coalizão, qual oficiais das Forças Armadas e burocratas ocupam uma posição predominante, mas não detêm poder exclusivo, estabelece o controle do governo excluindo ou incluindo outros grupos sem se comprometer com uma ideologia específica, agindo pragmaticamente dentro dos limites de sua mentalidade burocrática e sem criar ou permitir que um partido único de masse desempenhasse um papel dominante". LINZ, Juan José. Regimes autoritários. In: PINHEIRO, Paulo S. (org). **O estado autoritário e movimentos populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, p. 119-213. p. 149.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 162.

¹⁰⁸ "Em setembro de 1974 havia no SNI vinte oficiais do Exército. "Dessa lista de vinte sócios fundadores do SNI saíram um presidente da República (Figueiredo), dois chefes do Serviço (Figueiredo e Octavio Aguiar de Medeiros) e dois chefes da Polícia Federal (Newton Leitão e Moacyr Coelho). Outros cinco (Newton Cruz, José

Além do papel sempre atribuído aos militares de "defesa nacional" - para a garantia de uma proteção de inimigos externos e, de certo modo, de "unidade nacional", há um imperativo de purificação/padronização psico-social: é preciso também defender a nação daqueles que, por mais que aqui nascidos, não seriam dignos a sua pátria. Assim, como o corpo, formado por suas células, é responsável pela eliminação da "células cancerígenas", o Estado, pelo seu aparato institucional, também tem direito de defender-se, mesmo que esse ato seja contra os que o constituem - os cidadãos.

Quanto a essa tipologia bidimensional frequentemente utilizada, que divide a segurança nacional em interna e externa, Heleno FRAGOSO¹⁰⁹ afirma que, desde que se iniciou, no iluminismo, a reação liberal ao amplo conceito do crime de lesa-majestade, os crimes contra a segurança do Estado foram classificados em dois grandes grupos de fatos puníveis: i) *Traição* ou contra a *segurança externa* que se dirigem contra a existência, a integridade, a unidade e a independência do Estado, conglomerado a defesa contra a agressão exterior e a regularidade das relações internacionais e ii) *sedição* ou crimes contra a segurança interna que afetam a incolumidade dos órgãos supremos do Estado e a inviolabilidade do regime político vigente.

Essa divisão assume diversos problemas já destacado pelo próprio autor, pois "*o que afeta uma, atinge necessariamente a outra*"¹¹⁰ ou, como afirma Mário PESSOA, "*são duas faces de uma só medalha*": "*tudo que sucede numa delas reflete-se, mediata ou imediatamente na outra*"¹¹¹. O fato é: mesmo pela doutrina, não há um consenso sobre a definição, dessa classificação que só foi assumida pelo Decreto-lei nº 314/1967 e pelo Decreto-lei nº 898/1969 - como será exposto adiante.

Por mais que o "Estado de Segurança Nacional" tenha sua abrangência¹¹², o enfoque deste trabalho será normativo e, mais precisamente, nas leis especiais penais denominadas

Luiz Coelho Netto, Edmundo Adolpho Murgel, Mario Orlando Ribeiro Sampaio e Geraldo Araujo Ferreira Braga) chegaram ao generalato e tornaram-se destacados chefes nos serviços de informação do regime". GASPARI, Elio. *As ilusões armadas (I): A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 159.

¹⁰⁹ FRAGOSO, Heleno Cláudio. Lei de segurança nacional. In: **Revista de Informação legislativa**. Brasília a. 15, nº 59, jul./ set. 1978, p. 75. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181142/000366081.pdf?sequence=3>>. Acessado em: 13/11/2017.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 76.

¹¹¹ PESSOA, Mário. **O direito da segurança nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971, p. 104.

¹¹² Neste sentido, Mário PESSOA compreende a "segurança nacional" por um sistema bizantino que abarca: 1) atos institucionais, 2) Constituição Federal, 3) leis complementares baseadas em atos institucionais, 4) decretos-leis e 5) leis complementares e ordinárias. *Ibidem*, p. 150-200.

"leis de segurança nacional", as quais há um objetivo genérico de "proteção do Estado" mediante ameaças internas e externas.

Esse fenômeno, como se explicará mais detalhadamente adiante, não é exclusivo Brasil¹¹³; o Chile promulgou a Lei nº 12.927/1958, a Argentina a "Ley Interior del Estado", que sofreu profundas modificações, mas ainda continua em vigor pela Lei nº 16.970/1966¹¹⁴ e no Uruguai, pela Lei nº 14.068/1972 - a "Ley de Seguridad del Estado y el orden interno"-, que trazia profundas modificações ao Código Penal Militar.

Apesar do uso do vocabulário ter sido intensificado com a criação da Escola Superior de Guerra em 1946¹¹⁵, ganhando contornos mais agressivos quanto à política comunista, não se pode propor uma análise deste instituto sem, antes, levar em conta uma ampla experiência da utilização deste instituto pelo Estado Novo, havendo autores que chegam a defender a existência de "direito de segurança nacional":

Contudo, não haveria elementos suficientes para se concluir sobre a existência de uma doutrina da segurança nacional nos moldes da construída no Brasil da Ditadura Militar. As obras do período acerca dos crimes contra a ordem política e social são esparsas e seguem orientações distintas, como os livros de Branco (1940), que faz uma colheita das principais doutrinas e jurisprudências acerca dos crimes de competência do TSN, e o de Machado (1944), que realizou obra de comentários ao Decreto-Lei n.º 431/1938. Posto isto, não é possível falar que durante a Era Vargas existiu uma doutrina, seja pelo viés ideológico ou dogmático, mas sim um direito da segurança nacional enquanto sistema normativo que atendia o conjunto de princípios norteadores para a política jurídica imprimida contra o dissenso político pelo governo Vargas¹¹⁶.

¹¹³ Como falado ao capítulo anterior, a implementação das ditaduras americanas foi fruto, em grande parte, da influência estadunidense em busca do refreamento do avanço comunista. Em termos mais específicos, na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai, o envolvimento dos militares na política durante o período do entreguerras solidificou, ao meio ao corpo de oficiais, determinadas posturas relativas à segurança nacional, produzindo uma gama de atos normativos de exceção, como pode ser melhor detalhado ao começo do capítulo 1.

¹¹⁴ "En primer lugar, existe la necesidad de encuadrar jurídicamente la cuestión de la Defensa Nacional y la de derogar de derecho —porque de hecho está derogada desde el 10 de diciembre de 1983— la Ley 16.970, por la que se instrumentó en el país la doctrina de la seguridad nacional". ARGENTINA. **LEY DE DEFENSA NACIONAL, LEI N° 23.554/88.** Disponível em: <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/A99023D32F56B50805257AAD005C52E8/\\$FILE/Ley-de-Defensa-Nacional-Ley23554_88.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/A99023D32F56B50805257AAD005C52E8/$FILE/Ley-de-Defensa-Nacional-Ley23554_88.pdf)>. Acessado em: 02/10/2017.

¹¹⁵ Neste ponto, há um certo consenso entre os estudiosos. Apenas citando três exemplos: COMBLIN, P. Joseph. **A ideologia da segurança nacional: o Poder Militar na América Latina.** Trad.: FIALHO, A. Veiga. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. Segundo Pessoa: "A bibliografia sobre a Segurança Nacional é vasta nos principais idiomas além da literatura militar propriamente dita. No Brasil, a matéria, nos campos político, econômico, psico-social e militar vem atraindo inteligências agudas ao lado dos estudos que há mais de vinte e cinco anos se desenvolvem na Escola Superior de Guerra". PESSOA, Mário. **O direito da segurança nacional.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971, p. 3.

¹¹⁶ NUNES, Diego. **O percurso dos crimes políticos durante a Era Vargas (1935-1945): do Direito Penal político italiano ao Direito da Segurança Nacional brasileiro.** Florianópolis, 2010, p. 145.

O termo, todavia, só obteve expressão na legislação especial penal pelo marco do golpe militar e, conseqüentemente, pela recepção da Doutrina de Segurança Nacional, com o Decreto nº 314/1967. Anteriormente, outros marcos pleomórficos para o termo eram: "crimes contra o Estado e a Ordem Política e Social", "segurança do Estado":

Ao longo de toda essa legislação, variaram denominações, tipificações, graus de penalidade e até mesmo filosofia inspiradora dos diplomas legais. Para exemplificar, bastam duas amostras. Assim é que a primeira dessas leis, a de 1935, falava em crime contra a segurança do Estado. A de 1942, também. Ultimamente, a denominação comum é de Lei de Segurança Nacional¹¹⁷.

Tendo em vista essas premissas, a análise do que se tem por "segurança nacional" deve ser feita a partir das peculiaridades brasileiras, permitindo-nos compreender que este foi a justificativa para "medidas excepcionais" ao longo do século XX. Além dos próprios aspectos normativos, não faltou referências que explicasse como se daria a aplicação da ideologia de Segurança Nacional ao ordenamento brasileiro, principalmente a partir da década de 70 e 80.

Como será visto ao próximo ponto, apesar das diversas facetas do termo "segurança nacional" serem flexíveis e vagas, o uso e a apropriação do uso, dentro de um contexto de hibridização militar e civil, assume um caráter complexo e dinâmico, sempre a favor de um movimento de repressão, intensificados às épocas de crises institucionais.

2.2 "Uma lei de segurança nacional visa a proteger a *segurança* do Estado¹¹⁸": um breve enfoque sócio-histórico

O século XX contou com um fenômeno global, principalmente em um contexto de Guerra Fria, de demonização do comunismo, sendo necessário três elementos que mereciam especial atenção: proteger a nação da ameaça de uma "invasão comunista", que os próprios cidadãos fossem tomados por essa "subversividade" ou, uma vez tomados, impedir que a difundissem.

¹¹⁷ SÁTYRO, Ernani. **Direito Penal Militar e Segurança Nacional**: acórdãos, votos e despachos. Brasília: 1977, p. 5.

¹¹⁸ FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Para uma interpretação democrática da Lei de Segurança Nacional**. Artigo publicado no Jornal O Estado de S. Paulo, de 21 de abril de 1983 (quinta-feira), p. 34. Disponível em: <http://www.fragoso.com.br/eng/arg_pdf/heleno_artigos/arquivo39.pdf>. Acessado em: 11/10/2017, p. 3.

Dessa forma, este ponto é dedicado para a análise de como ocorreu esta construção a partir, primordialmente, de duas frentes: a constitucional, que busca mostrar como esse termo vinha sendo recepcionado pelas constituições de 1934, 1937, 1946, 1967, e a infraconstitucional, pela análise dos referentes marcos normativos¹¹⁹: a Lei nº 38/1935, a Lei nº 1.802/1953, Decreto-lei nº 898/1969 e Lei nº 7.170/1983 (atual Lei de Segurança Nacional, que será trabalhada ao próximo ponto).

2.2.1 Constituição de 1934

Com Getúlio Vargas, em 1930, a "República Nova" caracteriza-se pelo estabelecimento de um modelo desenvolvimentista conservador, dentro de um padrão primário de industrialização. Ao Estado cabia organizar a nação para "promover dentro da ordem o desenvolvimento econômico e o bem-estar geral"¹²⁰.

Sob esse contexto, a maioria dos autores insiste em fazer a análise da "segurança nacional" a partir de um enfoque eminentemente penalista, analisando somente das disposições infralegais. No entanto, já na Constituição de 1934 o termo ganha expressão constitucional, fazendo referência a competência privativa do Poder Legislativo para a transferência da sede de Governo em caso de segurança nacional (art. 39, 7) ou o título exclusivo à segurança nacional (Título VI - Da Segurança Nacional) no qual, ao longo dos art. 159 a 166 disposições acerca da temática.

Primeiramente, destaca-se que a sua definição ficava a cargo de um centro específico, o Conselho de Segurança Nacional¹²¹, composto pelo Presidente da República e dele farão

¹¹⁹ Reconhece-se a existência de inúmeras legislações sobre a segurança nacional ao longo do espaço amostral no qual se pretende trabalhar. Todavia, não será possível abarcar toda essa legislação. Arthur Cogan, em sua obra "Crimes contra a segurança nacional" compreende as legislações de segurança nacional como a Lei 1802/1953, o Decreto-lei n. 314/1967, alterado em algumas disposições pelo Decreto-lei n. 510/1969 e pelo Decreto-lei n. 898. COGAN, Arthur. **Crimes contra a segurança nacional: comentários, legislação, jurisprudência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976.. Já Ernani Sátiro considera como legislações de segurança nacional as seguintes: a Lei n. 38/ 1935, a Lei n. 136/1935, o Decreto-lei n. 431/1938, o Decreto-lei n. 4.766/1942, a Lei n. 1.802/ 1953, o Decreto n. 314. 1967, a Lei n.510/1969, o Decreto-lei n. 898/1969, o Decreto-lei n. 975/1969 e, por fim, a Lei n. 5. 786/1972. SÁTYRO, Ernani. **Direito Penal Militar e Segurança Nacional: acórdãos, votos e despachos**. Brasília, 1977.

¹²⁰ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2010, p. 357.

¹²¹ Atualmente o Conselho de Defesa Nacional. De acordo com Joseph COMBLIN, a criação de tal aparato é essencial a processo de interpenetração do "mundo civil" e do "mundo militar". Confusão essa tida ao século XIX na Europa e na América, como impossível, "ao ponto de definir o mundo político praticamente sem referências militares". Em relação mais especificamente a criação do conselho, afirma o mesmo autor: "A primeira etapa foi a criação do Conselho de Segurança Nacional e, com ele, de uma nova burocracia que unifica a diplomacia e a guerra, as atividades do Departamento de Estado e do Departamento de Defesa, uma burocracia

parte os Ministros de Estado, o Chefe do Estado-Maior do Exército e o Chefe do Estado-Maior da Armada (art. 159, parágrafo 1). Por mais que o intuito não seja uma análise institucional, é preciso atentar para o fato de que, desde o começo do século, havia um meio institucional, positivado constitucionalmente, que permitia a interação do Executivo e as instituições militares com uma composição variável - como será visto ao longo deste ponto.

Mesmo dentro de uma constituição considerada de grandes avanços sociais¹²², a ordem constitucional brasileira sempre conviveu com mecanismos de exceção, considerados fundamentais à salvação da ordem democrática; "art 161 - O estado de guerra implicará a suspensão das garantias constitucionais que possam prejudicar direta ou indiretamente a segurança nacional". No entanto, pouco se atenta para *os detentores* da premissa de "suspender a ordem", quem controlava esses mecanismos¹²³.

A ligação da segurança nacional, além dos casos já apontados, era considerada requisito para o exercício de cargo público (como disposto ao art. 163, § 2º: "Nenhum brasileiro poderá exercer função pública, uma vez provado que não está quite com as obrigações estatuídas em lei para com a segurança nacional").

2.2.2 Lei nº 38/1935

Com a passagem para o republicanismo, esse tipo penal teria sido incorporado pelo Código Penal de 1890¹²⁴, que o interpretava como um crime comum, colocados no Título I como "crimes contra a existência da República, ou ao Título II como "crimes contra a segurança interna da República".

civil militar. (...) Sem dúvida muitas estruturas e tradições da sociedade americana resistem a esse processo de integração, porém ele continua em crescimento, e a preponderância do elemento militar é indubitável, ainda que sejam os civis que presidem a estratégia total". COMBLIN, P. Joseph. **A ideologia da segurança nacional: o Poder Militar na América Latina**. Trad.: FIALHO, A. Veiga. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978, p. 64.

¹²² "Todos esses fatores apontam para o sentido eminentemente social da Constituição de 1934. Seguindo uma certa tendência europeia do pós-guerra, mas que na verdade só iria se firmar definitivamente ao término da Segunda Grande Guerra, alguns dos preceitos do chamado 'Welfare State' foram consagradas no texto. Pela primeira vez na história constitucional brasileira, considerações sobre a ordem econômica e social tiveram presentes. Uma legislação trabalhista garantia a autonomia sindical, a jornada de oito horas, a previdência social e os dissídios coletivos". ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. 5 ed, Brasília: OAB Editora, 2004, P. 325.

¹²³ Este ponto será melhor desenvolvido ao ponto 2.2.7 e 2.2.8. STEPAN, Alfred. **Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira**. Trad.: TRONCA, Italo. Rio de Janeiro: Editora Artenova S.A., 1975, p. 50.

¹²⁴ JÚNIOR, Ari Dal Ri. O conceito de segurança nacional na doutrina jurídica brasileira: usos e representações do Estado Novo à Ditadura Militar Brasileira (1935-1985). *In: Revista Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 525-543, jul./dez de 2013.

Essa tendência de criminalização política, presente ao Código Penal de 1890, não foi traduzida pelo Código Penal de 1940, mas por uma lei penal própria¹²⁵ de influência italo-autoritária: "*implicações do fascismo italiano no penal italiano para entender a escolha legislativa de aliar leis extravagantes ao Código Rocco*"¹²⁶.

De acordo com Diego NUNES, a análise do que foi o fenômeno da promulgação da primeira lei de segurança nacional exige a regressão para a experiência italiana de pós-unificação e de industrialização tardia. Por isso a presença de elementos que contemplassem a manutenção tanto de uma ordem interna, quanto pela efervescência social¹²⁷, quanto por preocupações acerca da unificação territorial.

Neste contexto, formou-se uma panaceia de leis excepcionais¹²⁸ que tiveram um papel de modificar as orientações de Direito Penal ampliando o alcance do controle repressivo, tendo como base as escolas penais clássica e positiva que serviram de base para todo o movimento legislativo defins do século XIX e início do século XX¹²⁹.

Em um contexto de alta efervescência política ocasionada, principalmente em um período pré-Intentona Comunista¹³⁰, em 1935, e com a formação da Aliança Nacional Libertadora, o Brasil observa a formação de uma ampla rede normativa autônoma em relação

¹²⁵ "Por este motivo, a tradição autoritária, que em parte influenciou a legislação penal brasileira, era muito mais presente na Lei de Segurança Nacional promulgada por Vargas em 1935 que na codificação de 1940. (...) A Lei de Segurança Nacional (LSN) de 1935 definia os crimes contra a ordem política e social e as respectivas sanções. A principal finalidade da mesma era transferir para um texto especial os crimes contra a segurança do Estado, submetendo-os a um regime rigoroso, com o abandono das garantias processuais". *Ibidem*, p. 527.

¹²⁶ NUNES, Diego. **O percurso dos crimes políticos durante a Era Vargas (1935-1945):** do Direito Penal político italiano ao Direito da Segurança Nacional brasileiro. Florianópolis, 2010, p. 20.

¹²⁷ Encarando desde movimentos anarquistas a trabalhistas. "As leis anti-anárquicas são de 19 de julho de 1894, que tratam de crimes cometidos com matérias explosivas (n.o 314); de crimes de instigação a delinquir e apologia dos crimes cometidos por meio de imprensa (n.o 315); e uma lei temporária que introduzia provimentos excepcionais de segurança pública (n.o 316), repristinada pela lei n.o 297 em 17 de julho de 1898, chamada Provimentos urgentes para a manutenção da ordem pública. O Decreto-Lei n.o 227, de 22 de junho de 1899, dará o status de permanente para as matérias de segurança pública e imprensa trazidas pelas legislações excepcionais". *Ibidem*, p. 55.

¹²⁸ "As leis anti-anárquicas são de 19 de julho de 1894, que tratam de crimes cometidos com matérias explosivas (n.o 314); de crimes de instigação a delinquir e apologia dos crimes cometidos por meio de imprensa (n.o 315); e uma lei temporária que introduzia provimentos excepcionais de segurança pública (n.o 316), repristinada pela lei n.o 297 em 17 de julho de 1898, chamada Provimentos urgentes para a manutenção da ordem pública. O Decreto-Lei n.o 227, de 22 de junho de 1899, dará o status de permanente para as matérias de segurança pública e imprensa trazidas pelas legislações excepcionais". *Ibidem*, p. 55.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 25.

¹³⁰ Ressalta-se que a Lei n. 38/ 1935 é anterior à Intentona. Todavia, "com a Intentona Comunista, o governo 'a toque de caixa, sob a impressão do alarma causado por um levante de cor comunista' aproveitou para aprimorar a Lei de Segurança, resultando na promulgação da Lei n.o 136, de 14 de dezembro de 1935, que modificaria vários dispositivos da Lei n.o 38/1935 e definiria novos crimes, em especial para situações em que houvesse participação do funcionalismo público e dos militares em atividades subversivas". *Ibidem*, p. 99.

ao Direito Penal¹³¹ - desde a promulgação da primeira Lei de Segurança nacional em 1935 até a lei dos crimes de guerra e espionagem em 1942.

Houve, portanto, o embrião de formação destas leis extravagantes antes mesmo do Estado Novo, em decorrência de debates nos quais o Poder Legislativo também participava. Após a investidura do novo regime, as novas disposições acerca de "crimes contra a ordem pública" e as reformas àquelas leis já existentes se dariam por meio de decretos-lei, ou seja, diretamente pelo próprio Presidente com o auxílio dos ministérios e suas comissões técnicas¹³². Como ser visto ao próximo ponto, o período anterior ao Golpe de 1964 também contou com movimento similar.

Além do aspecto da autonomização da Lei nº 38 de 1935, esta estabelece fundamentos importantes, que serão de certa forma seguidos pelas demais leis de segurança nacional. O significado de "*crimes contra a ordem política e social*" era ligada a conceitos igualmente vagos, relacionados ao conceito do bem jurídico "ordem política", a que se referem os tipos penais dos artigos 1.º a 13, sendo disposto na redação de propaganda subversiva ao art. 22:

Art. 22. Não será tolerada a propaganda de guerra ou de processos violentes para subverter a ordem política ou social

§ 1º A ordem política, a que se refere este artigo, é a que resulta da independência, soberania e integridade territorial da União, bem como da organização e actividade dos poderes políticos, estabelecidas na Constituição da Republica, nas dos Estados e nas leis organicas respectivas.

¹³¹ Junto a isso, também é primordial destacar que a contenção do comunismo também contou com a criação de um tribunal *ad hoc*, 11 de setembro de 1936, durante até 1945, o Tribunal de Segurança Nacional, como destacado brevemente ao ponto 2.1. Seu objetivo principal era o julgamento da criminalização política - já nessa época os alvos da ditadura do Estado Novo eram, principalmente, comunistas, integralistas-fascistas. Complementando a nota de rodapé 15: "Típico Tribunal de Exceção, o TSN era composto por juizes civis e militares escolhidos diretamente pelo presidente da República, devendo ser utilizado quando a nação se encontrasse em 'estado de guerra'. A criação do TSN era diretamente ligada à repressão daqueles que estavam envolvidos na falida rebelião comunista de 1935, organizada pela Aliança Nacional Libertadora. A função do tribunal era julgar em primeiro grau os acusados de promover atividades contra a segurança externa do Estado e contra as instituições militares, políticas, e sociais¹⁹. Entre setembro de 1936 e dezembro de 1937, 1.420 pessoas foram processadas pelo tribunal" .JÚNIOR, Ari Dal Ri. O conceito de segurança nacional na doutrina jurídica brasileira: usos e representações do Estado Novo à Ditadura Militar Brasileira (1935-1985). In: **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 525-543, jul./dez de 2013. p. 529. De acordo com Pereira, à princípio, este tribunal era subordinado à justiça militar. Em 1937, no entanto, um ano após a sua criação, a ele foi dada autonomia e julgadores civis e, permitindo, assim, um importante campo de hibridização entre a justiça civil e militar e abrindo um importante precedente em termos de aparatos burocráticos-repressivos. PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina**. Trad.: ZIMBRES, Patricia de Queiroz Carvalho. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

¹³² NUNES, Diego. **O percurso dos crimes políticos durante a Era Vargas (1935-1945): do Direito Penal político italiano ao Direito da Segurança Nacional brasileiro**. Florianópolis, 2010, p. 89-90.

A maior pena estabelecida pela lei referia-se a quem “art.1º Tentar directamente e por facto, mudar, por meios violentos, a Constituição da Republica, no todo ou em parte, ou a forma de governo por ella estabelecida”, sendo prevista uma pena de reclusão de 6 a 10 anos aos “cabeças” e 5 a 8 anos aos “co-réos”. Era o caso clássico do delito que somente pode ser punido a título de tentativa, pois a consumação importa em nova ordem política¹³³.

Neste mesmo sentido, estabelecia o art. 20, destacando a aparição da palavra “subverter”: “Promover, organizar ou dirigir sociedade de qualquer especie, cuja actividade se exerça no sentido de subverter ou modificar a ordem política ou social por meios não consentidos em lei”. Na mesma esteira, o art. 9º estabelecia a “repressão de quem instigasse a desobediência coletiva ao cumprimento da lei de ordem pública”.

Ao art. 30, reprimia-se igualmente os partidos ou agremiações que representassem a “subversão” à ordem política e social e ao art. 26 observa-se o dispositivo embrionário de caça à liberdade de imprensa pela a circulação de materiais, por gravuras, livros, boletos, que difundissem essas idéias oposicionistas.

Interessante igualmente notar que o art. 10 comprova a preocupação na manutenção de uma certa “integridade” dentro das próprias instituições militares, não imunes à “subversidade” - “art. 10. Incitar militares, inclusive os que pertencerem a policiais, a desobedecer á lei ou a infringir de qualquer fórmula a disciplina, a rebelar se ou desertar”. Havia, portanto, um “duplo empenho de homogeneização”, tanto dos civis quanto dos militares¹³⁴.

A lei abarca importantes repressões contra a classe trabalhadora. Não por coincidência, à data da promulgação da nova lei, o Partido Comunista gentilmente o apelida de "*Lei Monstro*"¹³⁵ como a expressão inaudita de crimes e violências; o art 8 incriminalizada

¹³³ Não à toa que Diego NUNES afirma: "verificava-se um direcionamento quase que exclusivo à proteção do governo estabelecido, ao invés de tutelar segurança nacional, o que aponta para o desejo de Getúlio em ter sua figura como a personificação do Estado. NUNES, Diego. **O percurso dos crimes políticos durante a Era Vargas (1935-1945):** do Direito Penal político italiano ao Direito da Segurança Nacional brasileiro. Florianópolis, 2010, p. 93.

¹³⁴ Há autores que afirmam que esse esforço de "purificação" legitimou uma série de expurgos ocorridos durante a década de 1950 fragilizou o poder dos militares populistas-nacionalistas, permitindo uma visão conservadora da segurança nacional prevalecesse em meio às próprias forças armadas e a sua base de apoio civil. PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina.** Trad.: ZIMBRES, Patricia de Queiroz Carvalho. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

¹³⁵ "É que a 'Lei Monstro' anula o direito de greve, sob pena de fechamento, os Sindicatos são impedidos de sustentar as reivindicações operárias. É suprimida a liberdade de reunião, associação e imprensa para o proletariado e as massas populares. Os trabalhadores estrangeiros são entregues ao arbítrio das deportações". PANFLETO DE 1935 DO PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO, disposto ao final do trabalho como Anexo

a greve realizada por funcionários públicos e a punição da mera incitação aparece como novidade ao art 7: "Incitar funcionarios publicos ou servidores do Estado á cessação collectiva, total ou parcial, dos serviços a meu cargo".

No entanto, esta constituição é importante pela integração da Justiça Militar à estrutura do Poder Judiciário, estendendo o foro penal especializado aos civis em crimes contra a segurança externa do país ou as instituições militares - como dispõe o "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".

2.2.3 Constituição Federal de 1937

A Constituição Federal 1937, conhecida como a "polaca" por sua influência diretas fórmulas fascistas, por muitos é considerada "germe (o Estado Novo foi sua realização) de constituições autoritárias e a justificação teórica das ditaduras posteriores¹³⁶", sendo imprescindível para o "surgimento de uma burocracia estatal com pretensões legislativas, de um Poder Executivo centralizado e extremamente forte, de um Legislativo pulverizado e convertido em Conselho Administrativo¹³⁷". Segundo o cenário brevemente exposto ao ponto anterior¹³⁸, o campo eleitoral mostrava-se profundamente delicada que permitiu "*o agigantamento político de Getúlio*" que será traduzido constitucionalmente pela centralização da figura do executivo.

Nela também coloca a cargo do Conselho de Segurança Nacional o estudo das questões relativas à segurança nacional (art. 161). Este por sua vez, diferentemente da disposição anterior contava com o Chefe de Estado-Maior da Marinha (art. 162, § 2º): "O

I. A versão digitalizada também pode ser encontrada: <http://memorialdademocracia.com.br/card/congresso-aprova-lei-de-seguranca-nacional>. Acessado em: 20/10/2017.

¹³⁶ ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. 5 ed, Brasília: OAB Editora, 2004, p. 339.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 339.

¹³⁸ Já ao começo do século, fala-se sobre a propaganda político-ideológica, que ganhava imensa força: de um lado, a Ação Integralista Brasileira (AIB) à extrema direita, movimento que num primeiro momento presta total apoio ao presidente; de outro, vários grupos oposicionistas organizam-se em torno da frente popular Aliança Nacional Libertadora (ANL) à extrema esquerda. NUNES, Diego. **O percurso dos crimes políticos durante a Era Vargas (1935-1945):** do Direito Penal político italiano ao Direito da Segurança Nacional brasileiro. Florianópolis, 2010, p. 90- 91.

Conselho de Segurança Nacional será presidido pelo Presidente da República e constituído pelos Ministros de Estado e pelos Chefes de Estado-Maior do Exército e da Marinha".

À semelhança do 163, § 2º da constituição anterior, também a Constituição de 1937 considerava incompatível com função pública com o desrespeito os "encargos para com a segurança nacional". Esse indicativo pode ser importante, pois é apartir dele se compreender a preocupação, dentro das legislações de segurança nacional, com funcionários públicos "desviantes"¹³⁹.

Somado a isso, frisa-se especialmente o art. 173: " O estado de guerra motivado por conflito com pais estrangeiro se declarará no decreto de mobilização. Na sua vigência, o Presidente da República tem os poderes do art. 166 e os crimes cometidos contra a estrutura das instituições, a segurança do Estado e dos cidadãos serão julgados por Tribunais militares".

Depois essa disposição será modificada pela Lei Constitucional nº 7/1942, dispunha que "crimes cometidos contra a estrutura das instituições, a segurança do Estado e dos cidadãos serão julgados pela Justiça Militar ou pelo Tribunal de Segurança Nacional". Como será demonstrado ao longo deste capítulo, havia uma disputa para o julgamento destes casos e em momentos de crise, principalmente, a Justiça Militar ganhava legitimidade para refrear as frentes oposicionistas.

2.2.4 Constituição de 1946

A Constituição de 1946 traz consigo todo o refluxo do período autoritário, reafirmando o princípio federativo, a liberdade de culto e de pensamento, organização partidária livre, apesar da ressalva quanto aos partidos cujos programas contrariassem o regime democrático. Estabelece, ademais, a "tripartição e equipotência dos Três Poderes que

¹³⁹ A Lei n. 38 de 1935 afirma, em seu artigo 32: "O funcionario publico civil que se filiar, ostensiva ou clandestinamente, a partido, centro, agremiação ou junta de existencia prohibida no art. 30, ou commetter qualquer dos actos definidos como crime nesta lei, será, desde logo, sem prejuizo de acção penal que no caso couber, afastado do exercicio do cargo, tornando-se passivel de exoneração mediante processo administrativo, se não estiver nas condições do paragrapho unico do art. 169 da Constituição da Republica. O funcionario vitalício só será demittido mediante sentença judiciaria"; a mesma lei, pelo art. 51: "É circunstancia agravante, em qualquer, dos crimes definidos neste lei, quando não for elementar do delicto, a condição de funcionario civil ou militar". A Lei n. 1.802 de 1953 dispunha, em seu art. 34. "É circunstância agravante, para os efeitos desta lei, quando não fôr elementar do crime: a) a condição de funcionário público, civil ou militar, ou de funcionário de entidade autárquica ou paraestatal".

pretendia caracterizar a Carta de 1946. Ela buscava devolver ao Legislativo e ao Judiciário a dignidade e as prerrogativas características de um regime efetivamente democrático¹⁴⁰.

Nela, por sua vez, estava a relação pela primeira vez o Conselho de Segurança Nacional com exceção da autonomia dos municípios, à medida em que, no art. 28, § 2º alegava que "Serão nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios os Prefeitos dos Municípios que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do País".

Este pode ser um indício do uso argumentativo da segurança nacional foi utilizada para um esforço paulatino de centralização política. Somado a isso, a possibilidade de julgamento de civis pela Justiça Militar, assim como o art. 173 da Constituição de 1937 acima exposto, permaneceu como disposição constitucional ao seu art. 108, § 1º: "§ 1º - Esse foro especial poderá estender-se aos civis, nos casos, expressos em lei, para a repressão de crimes contra a segurança externa do País ou as instituições militares¹⁴¹".

O Conselho de Segurança Nacional continuava a vigorar e sua composição era dirigida pelo "Presidente da República, e dele participarão, no caráter de membros efetivos, os Ministros de Estado e os Chefes de Estado-Maior que a lei determinar. Nos impedimentos, indicará o Presidente da República o seu substituto" (art. 179, § 1º).

2.2.5 Lei nº 1.802/1953

Com Getúlio Vargas novamente à presidência em 1950, com bases eleitorais diferentes dos seus governos anteriores, houve a pressão militar para a promulgação da Lei n. 1.802/1953, justamente em um período de redemocratização¹⁴², dispondo igualmente sobre

¹⁴⁰ ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. 5 ed, Brasília: OAB Editora, 2004, p. 415.

¹⁴¹ Esta disposição será modificada com o AI-2 de 1965, com a nova redação do art. 108, § 1º: "Esse foro especial poderá estender-se aos civis, nos casos expressos em lei para repressão de crimes contra a segurança nacional ou as instituições militares". Nesse sentido, afirma Heleno FRAGOSO: "A nossa antiga lei de segurança (Lei n.º 1.802, de 5 de janeiro de 1953) também previa a competência da Justiça Militar para julgamento dos crimes contra a segurança externa, e nada tinha a ver com a doutrina da segurança nacional. A verdade é que a competência da Justiça Militar para o julgamento dos crimes contra a segurança interna foi introduzida em nosso direito com o Ato Institucional n.º 2, de 1965 (Art. 8)”. FRAGOSO, Heleno Cláudio. A nova lei de segurança nacional. *In: Revista de Direito Penal de Criminologia*, nº 35, Ed. Forense, Rio de Janeiro, jan-jun. 1983, p. 60-69. Disponível: <http://www.fragoso.com.br/eng/arg_pdf/heleno_artigos/arquivo32.pdf>. Acessado em: 12/08/2017, p. 2.

¹⁴² Nesse sentido, afirma Reginaldo J. FERNANDES: "Em fins da década de quarenta, no bojo do debate parlamentar do Governo Dutra em torno do anteprojeto da nova legislação relativa à segurança nacional, resultando na Lei no 1802 de 1953, Reznik assinala o fato de que no processo de embate entre os parlamentares

"*crimes contra o Estado e a sua ordem política e social*" e preservando o esqueleto da lei predecessora, mas estabelecendo o aumento de penas e algumas particularidades.

A este respeito, afirma JÚNIOR:

Com o final do *Estado Novo* em 1945, os principais diretrizes da legislação sobre segurança nacional foram mantidas no ordenamento brasileiro, todavia, com amortizações que persistiram até a ditadura militar de 1964. A emanação da Lei no 1802/1953 teve, sob tal aspecto, um papel fundamental no processo de flexibilização, tornando menos vigorosa a repressão aos crimes políticos¹⁴³.

O art. 4º, II fazia alusão a atos de “devastação, saque, incêndio, depredação, desordem de modo a causar danos materiais ou a *suscitar terror*, com o fim de atentar contra a segurança do Estado”. De forma similar ao art. 1º da lei anterior, o art 5º dispunha - “Tentar, diretamente e por fato, mudar, por meios violentos, a Constituição, no todo ou em parte, ou a forma de governo por ela estabelecida”.

A pena maior estava estabelecida ao art. 2º, I e III: “I - I - submeter o território da Nação, ou parte dêle, à soberania de Estado estrangeiro; III - mudar a ordem política ou social estabelecida na Constituição, mediante ajuda ou subsídio de Estado estrangeiro ou de organização estrangeira ou de caráter internacional”, com uma pena de “15 a 30 anos aos cabeças, e de 10 a 20 anos ao demais agentes”. Observa-se, portanto, uma grande preocupação com ameaças externas, principalmente em decorrência do período pós-guerra.

Também chama a atenção, com penas igualmente duras de 10 a 20 anos para quem atentasse contra a vida, a incolumidade e a liberdade do “Presidente da República, de quem eventualmente o substituir ou no território nacional, de Chefe de Estado estrangeiro”.

Um interessante indicativo pode ser, igualmente, analisar os agravantes, uma vez que estes traduzem, na linguagem penal uma circunstância que incrementa a responsabilidade penal de um sujeito¹⁴⁴. Estas estavam dispostas ao art. 34 e se resumiam em duas: “a) a condição de funcionário público, civil ou militar, ou de funcionário de entidade autárquica ou

estava evidentemente pressuposto o cálculo eleitoral, extrapolando o aspecto meramente ideológico da questão, incluindo além da interlocução com os eleitores, as negociações de acordos interpartidários e dos partidos com o governo". FERNANDES, Reginaldo J. Um breviário da Lei de Segurança Nacional (LSN): do Estado Novo aos primeiros anos do Regime Militar (1930-1969). In: **Núcleo de Estudos das Diversidades, Intolerâncias e Conflitos**. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://diversitas.fflch.usp.br/node/2474>>. Acessado em 20/10/2017.

¹⁴³ JÚNIOR, Ari Dal Ri. O conceito de segurança nacional na doutrina jurídica brasileira: usos e representações do Estado Novo à Ditadura Militar Brasileira (1935-1985). In: **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 525-543, jul./dez de 2013, p. 529-530.

¹⁴⁴ BITTENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**: parte geral. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, *passim* capítulo XXXIV.

paraestatal; b) a prática do delito com ajuda, ou subsídio de Estado estrangeiro, ou organização estrangeira ou de caráter internacional”.

No entanto, o art. 30 o aumento das penas em um terço se os crimes de sabotagem forem praticados: “a) em atividades fundamentais à vida coletiva; b) em indústria básica ou essencial à defesa nacional; c) no curso de grave crise econômica”. A pena seria agravada metade em “d) em tempo de guerra; e) por ocasião de comoção intestina grave, com caráter de guerra civil; f) com emprêgo de explosivo; g) resultando morte, ou lesão corporal de natureza grave”.

O foco ao “inimigo estrangeiro” também pode ser vista ao art. 26 que estabelece: “Fornecer, mesmo sem remuneração, à autoridade estrangeira, civil ou militar, ou a estrangeiros, informações ou documentos de caráter estratégico e militar ou de qualquer modo relacionados com a defesa nacional”.

Além dos fatores indicados, pode-se observar na lei artigos que faziam referência ao aparelhamento militar - “Art. 16. Fabricar, ter sob a sua guarda ou à sua disposição, possuir, importar, exportar, comprar ou vender, trocar, ceder ou emprestar transporte por conta própria ou de outrem, substâncias ou engenhos explosivos ou armas de guerra ou utilizáveis como instrumento de destruição ou terror, tudo em quantidade e mais condições indicativas de intenção criminosa”.

Se, todavia, “as leis que protegem a Segurança Nacional variam com as ideias e costumes políticos que se fazem valer em cada Estado conforme as épocas¹⁴⁵”, destaca-se primordialmente duas marcas deste marco normativo: exaltação dos “heróis de guerra e a criminalização do movimento trabalhista¹⁴⁶”.

Tendo em vista o que foi brevemente exposto, é possível verificar o enfoque normativo mais pronunciado para um inimigo externo do que a Lei de nº 38/1935. A competência para esses crimes ficava a cargo da Justiça Militar e os contra a segurança interna, em geral, eram julgados pela justiça ordinária, com recurso para o Supremo Tribunal Federal.

¹⁴⁵ PESSOA, Mário. **O direito da segurança nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971, p. 246.

¹⁴⁶ Veja a disposição dos artigos, respectivamente: “Art. 11. Fazer publicamente propaganda: a) de processos violentos para a subversão da ordem política ou social; b) de ódio de raça, de religião ou de classe; c) de guerra. Pena: reclusão de 1 a 3 anos. § 1º A pena será agravada de um terço quando a propaganda fôr feita em quartel, repartição, fábrica ou oficina. § 2º Não constitui propaganda: a) a defesa judicial; b) a exaltação dos fatos guerreiros da história pátria ou do sentimento cívico de defesa armada do País, ainda que em tempo de paz; c) a exposição a crítica ou o debate de quaisquer doutrinas”.

2.2.6 O Golpe e o Decreto-lei nº 314/1967

A década de 50 foi marcada por graves crises institucionais¹⁴⁷: a eleição de Juscelino Kubitschek em 1954 e a tentativa de golpe, sem sucesso, devido à renúncia abrupta de Jânio Quadros em 1961 são apenas dois exemplos. O seu vice, João Goulart assume a presidência muito à contragosto¹⁴⁸: mesmo em face deste contexto delicado, frente à onda conservadora, representada principalmente pelas instituições militar e um plano de governo ("Reformas de Base") com pautas consideradas "subversivas" é lançado.

O golpe foi dado com um amplo apoio civil-midiático, a pauta principal era a salvação do comunismo e o fim da corrupção. Nove dias após o fatídico 31 de março, a promulgação do AI-1 preservava um semblante revolucionário, mas na sua essência era conservador, pois, "definía a si próprio com relação aos poderes presidenciais vigentes na ordem anterior, e via o novo regime como um projeto temporário, que tinha que reequilibrar o sistema político existente¹⁴⁹".

Em contrapartida, é o AI-2, promulgado no dia 27 de outubro de 1965, que designa uma "visão mais radical da 'revolução'¹⁵⁰", estabelecendo a tendência, que será seguida pelos outros atos institucionais, de fornecer ao golpe um embasamento legal. Esse movimento, obviamente, refletiu na necessidade de reformular a lei de segurança nacional, a Lei nº 1.802/1953, com a adoção da "Doutrina de Segurança Nacional":

"Com o advento da Revolução de 31 de março de 1964, tornou-se imperiosa a edição de uma nova lei que enfrentasse os problemas ligados à segurança nacional, uma vez que a lei nº 1.802 de 5.1.1953, continha formulações e conceitos superados pela tempo e para a conjuntura. Edificou-se, então, o

¹⁴⁷ Em contrapartida, no Rio Grande do Sul, o governo de Brizola liderou uma forte campanha civil-militar a favor da sucessão constitucional, a chamada "Cadeia da Legalidade". Frente a esse clima de tensão, a resolução do impasse foi a criação, pelo Congresso Nacional a partir de uma comissão mista de senadores e deputados, de uma emenda nacional para a instauração de um regime parlamentarista, dividindo os poderes com o primeiro-ministro, como o modelo da Quinta República Francesa. Em 1961, o Brasil experienciava o primeiro regime parlamentarista da América Latina. FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2010.

¹⁴⁸ Neste clima de tensão, a resolução do impasse foi a criação, pelo Congresso Nacional a partir de uma comissão mista de senadores e deputados, de uma emenda nacional para a instauração de um regime parlamentarista, dividindo os poderes com o primeiro-ministro, como o modelo da Quinta República Francesa. Em 1961, o Brasil experienciava o primeiro regime parlamentarista da América Latina. Em 1963, um novo plebiscito anunciava o fim do parlamentarismo, retornando João Goulart a chefia do governo. O contexto político era marcado pela hiperinflação, instabilidade política, greves operárias (principalmente a greve dos "700 mil" em 1973). No campo social, a "Marcha da Família com Deus pela Liberdade" dispunha de 500 mil manifestantes, sob liderança da Igreja conservadora. Por todos os meios, a tese de que "o golpe seria a única saída viável" para restabelecer a ordem brasileira. *Ibidem*.

¹⁴⁹ PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. Trad.: ZIMBRES, Patricia de Queiroz Carvalho. São Paulo: Paz e Terra, 2010, p. 122.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 122.

decreto-lei nº 314 de 13.3.1967, sujeitando ao foro militar o julgamento dos civis e militares, pois, já anteriormente, o art. 8º do Ato Institucional n. 2 modificara a redação do §1º do art. 108 da Constituição Federal de 1946, atribuindo à Justiça Militar competência para processo e julgamento dos crimes previstos na lei nº 1.802¹⁵¹."

Por consequência, disposição infraconstitucional do Decreto-lei nº 314 de 13 de maio de 1967, ao contrário das experiências anteriores, incorporou o termo "segurança nacional" e, mais, o definiu logo em seus artigos 2º e 3º:

Art. 2º A segurança nacional é a garantia da consecução dos objetivos nacionais contra antagonismos, tanto internos como externos.

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.

A partir do Golpe de 1964, mais do que apenas proteger as instituições, o termo traduziria a adoção de "princípios novos", ou seja, seria a maneira como o Estado faria a imposição de um modelo de desenvolvimento - o que seria traduzido como "objetivos nacionais"¹⁵² e, em decorrência disto, seria inevitável que qualquer oposição a esse movimento fosse eliminada e criminalizada.

O parágrafo 1º do mesmo artigo há o conceito de segurança interna como "ameaças ou pressões antagônicas, de qualquer origem, forma ou natureza, que se manifestem ou produzam efeito no âmbito interno do país". Essa figura já era vista, de certa maneira, sob a ideia "subverter ou modificar a ordem política ou social" (Art. 20 da Lei n. 38/1935) ou, nas formas mais "radicais" como "suscitar o terror" (art. 4, II da Lei nº 1.802/1953).

Nota-se, no entanto, a permanência de algumas tipologias presentes nas diversas leis de segurança nacional, como o crime de sabotagem (art. 25¹⁵³) e espionagem (art. 13¹⁵⁴),. É a

¹⁵¹ COGAN, Arthur. **Crimes contra a segurança nacional: comentários, legislação, jurisprudência**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1976, p. 10.

¹⁵² De acordo com Guido FIDELIS, "objetivos nacionais" seriam "a cristalização de interesses e aspirações que, em determinada fase da evolução cultural, toda uma nação busca satisfazer". Sua definição transitaria em umas frentes: De um lado, a vida de uma nação consiste, sobretudo, em manter os valores tradicionais, gerando objetivos de conservação, equilíbrio e ordem, contidos na expressão 'segurança'. Por outro lado, há que se atualizar, renovar e inovar valores, gerando objetivos e engrandecimento, aperfeiçoamento, aprimoramento e progresso da nação como um todo e de cada indivíduo, o que se contém na expressão 'desenvolvimento'. FIDELIS, Guido. **Lei de Segurança Nacional e Censura (Comentários)**. 1 ed, São Paulo: Sugestões Literárias S/A, 1979, p. 42.

¹⁵³ Art. 25. Praticar devastação, saque, assalto, roubo, seqüestro, incêndio ou depredação; ato de sabotagem ou terrorismo, inclusive contra estabelecimento de crédito ou financiamento, massacre, atentado pessoal; impedir ou

primeira vez, igualmente, que há o esforço de dispor acerca de uma divisão que já vinha sendo feita pela doutrina, a de segurança interna e externa. Se atentarmos para o conceito de segurança interna disposto ao ponto 2.1, como "crimes contra a segurança interna que atingem a incolumidade dos órgãos supremos do Estado e a inviolabilidade do regime político vigente", pode-se dizer que o presente decreto-lei traz uma nova roupagem para a partir da definição de guerra psicológica e guerra revolucionária disposto ao § 2º e § 3º do art. 3º¹⁵⁵:

§ 2º A guerra psicológica adversa é o emprêgo da propaganda¹⁵⁶, da contrapropaganda e de ações nos campos político, econômico, psicossocial e militar, com a finalidade de influenciar ou provocar opiniões, emoções, atitudes e comportamentos de grupos estrangeiros, inimigos, neutros ou amigos, contra a consecução dos objetivos nacionais.

§ 3º A guerra revolucionária é o conflito interno, geralmente inspirado em uma ideologia ou auxiliado do exterior, que visa à conquista subversiva do poder pelo contrôlo progressivo da Nação.

No entanto, uma das maiores inovações apresenta-se ao art.1º - "Tôda pessoa natural ou jurídica é responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei". Como desenvolvido ao ponto 2.1, a guerra não se restringia apenas a um corpo militar, os civis também seriam responsáveis pela salvação do Brasil de um inimigo que ganhava feições nacionais.

A maior pena variava de 3 a 30 anos de reclusão (modificada de 12 a 30 com Decreto-lei nº 510/1969) para quem "art. 28. Matar, por motivos de facciosismo ou inconformismo político-social, quem exerça autoridade pública, ou estrangeiro que se encontre no Brasil, a convite do Govêrno brasileiro, a serviço de seu País ou em missão de estudo¹⁵⁷".

Ao art. 29, na disposição de crimes contra a honra, também havia a disposição

dificultar o funcionamento de serviços essenciais, administrados pelo Estado, ou mediante concessão ou autorização. (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 510, de 1969).

¹⁵⁴ Art. 13. Promover ou manter, em território nacional, serviço de espionagem em proveito de país estrangeiro ou de organização subversiva: § 3º Entrar em relação com govêrno estrangeiro, organização subversiva ou seus agentes, para o fim de comunicar qualquer outro segrêdo concernente à segurança nacional.

¹⁵⁵ Art. 23. Praticar atos destinados a provocar guerra revolucionária ou subversiva.

¹⁵⁶O conceito de "propaganda subversiva", no entanto, só foi incluído com o Decreto-lei n. 510/1969: "Art. 39. Constituem propaganda subversiva: I - a utilização de quaisquer meios de comunicação social, tais como jornais, revistas, periódicos, livros, boletins, panfletos, rádio, televisão, cinema, teatro e congêneres, como veículos de propaganda da guerra psicológica adversa ou de guerra revolucionária; II - o aliciamento de pessoas nos locais de trabalho ou ensino; III - o comício, reunião pública, desfile ou passeata; IV - a greve proibida; V - a injúria, a calúnia ou difamação quando o ofendido fôr órgão ou entidade que exerça autoridade pública, ou funcionário, em razão de suas atribuições; VI - a manifestação de solidariedade a qualquer dos atos previstos nos itens anteriores. Pena: Detenção, de 6 meses a 2 anos".

¹⁵⁷ Redação dada pelo Decreto-Lei nº 510, de 1969.

"ofender física ou moralmente quem exerça autoridade, por motivo de facciosismo ou inconformismo político-social".

Assim, como ao art. 20 da Lei n. 38/1935 e ao art. 9 da Lei 1.802/1953, o art. 36 concebia crime "Fundar ou manter, sem permissão legal, organizações de tipo militar, seja qual fôr o motivo ou pretexto, assim como tentar reorganizar partido político cujo registro tenha sido cassado ou fazer funcionar partido sem o respectivo registro ou, ainda associação dissolvida legalmente, ou cujo funcionamento tenha sido suspenso". Em um contexto no qual os partidos de esquerda eram cassados e o pluralismo partidário resumia-se à UDN e à Arena.

Além da cassação política, o medo da difusão do comunismo impunha a proibição de "Redistribuir material ou fundos de propaganda de proveniência estrangeira, sob qualquer forma ou a qualquer título, para a infiltração de doutrinas ou idéias incompatíveis com a Constituição" (como afirma o art. 11).

Uma das principais inovações, no entanto, dizia respeito à extensão do foro militar, ainda permitido somente para os crimes segurança externa, como dispunha os artigos 41 e 42 da Lei nº 1.802/1953, agora era substituído pelo art. 44:

Art. 44. Ficam sujeitos ao fôro militar, tanto os militares como os civis, na forma do art. 122, §§ 1º e 2º, da Constituição promulgada em 24 de janeiro de 1967, quanto ao processo e julgamento dos crimes definidos neste decreto-lei, assim como os perpetrados contra as instituições militares.

Art. 45. O fôro especial, estabelecido neste decreto-lei, prevalecerá sobre qualquer outro, ainda que os crimes tenham sido cometidos por meio da imprensa, radiodifusão ou televisão.

Em relação ao rito processual, o abandono das garantias processuais foi adicionado com o Decreto-lei nº 510 de 1969, sendo permitida a incomunicabilidade do réu por 10 dias (art. 47, § 1º), a prisão preventiva e a sua prorrogabilidade por mais 30 dias mediante justo motivo (art. 47, § 2º) e a consideração de crimes de segurança nacional como "inafiançáveis" (art. 55).

Quando se fala em "segurança nacional" a partir das bases repressivas ditatoriais, o enfoque, antes concentrado em disposições infraconstitucionais na ideia de Estado ("crimes contra o Estado"), é dado de maneira mais proeminente na concepção de Nação, do nacionalismo, de uma pureza ideológica conforme um determinado modelo econômico:

Até agora, não foi possível apresentar um conceito de Nação que tenha a seu crédito o consenso geral. Sente-se, porém, o fenômeno nacional em tôda parte. Fala-se repetidamente no seu poder emocional para resolver situações

críticas ou obscuras. Em alguns casos, é a única reserva moral em que se apóia a resistência de um povo a agressões alienígenas¹⁵⁸.

Na maioria das vezes, contudo, a sua definição continuava a operar nos planos da vagueza e da abstração, mas a partir de parâmetros mais "conservadores", "recrudescidos" herdados da Doutrina de Segurança Nacional; além disso, como se verá ao terceiro capítulo, de difundi-los nos mais diversos planos normativos, para não dizer um poder metafísico que norteia quase todo o sistema jurídico-administrativo¹⁵⁹.

2.2.7 Constituição de 1967 e Emenda Constitucional nº 1 de 1969

A Constituição Federal de 1967 é vista como "um dos estágios do processo institucionalizador do Movimento de 1964¹⁶⁰" a partir de tendências altamente centralizadoras e de fortalecimento do Executivo. Esse novo momento constitucional brasileiro pode ser resumido por Pontes de MIRANDA:

"Na Constituição de 1967 há mais subversividade do que revolucionaridade. Não se avança para o futuro, como seria de mister, sàbiamente. O Congresso Nacional, a despeito das pressões - que nunca existiram, antes, na história do Brasil - conseguiu atenuar o despotismo que se queria estabelecer e impor¹⁶¹".

Ressalta-se igualmente que é nesta constituição, não por coincidência, que se encontra a maior parte de disposições acerca da segurança nacional (tendo para si reservada a seção V e conseqüentemente VI, que dispõe das Forças Armadas, inteiras).

O seu art. 8, c, há a atribuição à União para a "a apuração de infrações penais contra a segurança nacional, a ordem política e social, ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, assim como de outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei".

¹⁵⁸ PESSOA, Mário. **O direito da segurança nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971, p. 24.

¹⁵⁹ Em relação a este último ponto: "Também Hely Lopes Meirelles, jurista cuja atuação sempre foi muito próxima aos interesses dos militares, manifestou a sua perplexidade acerca da nova estratégia colocada em ação pelos generais. A crítica de Meirelles visava as contínuas referências à segurança nacional presentes na Emenda, sem que se fornecesse, mesmo de forma embrionária, o respectivo conceito". JÚNIOR, Ari Dal Ri. O conceito de segurança nacional na doutrina jurídica brasileira: usos e representações do Estado Novo à Ditadura Militar Brasileira (1935-1985). In: **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 525-543, jul./dez de 2013, p. 534.

¹⁶⁰ ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. 5 ed, Brasília: OAB Editora, 2004, p. 445.

¹⁶¹ MIRANDA, Pontes. **Comentários à constituição de 1967**. Vol. I, p. 17.

De modo semelhante ao art. 28 da Constituição de 1946, o seu art. 83, V estabelecia que a autonomia municipal também poderia ser interrompida em caso de declarados interesses de segurança nacional, podendo o Presidente da República indicar os Prefeitos dos Municípios pertinentes.

Pelo art. 58, encontra-se a legitimidade constitucional para a promulgação de decretos presidenciais em caso de segurança nacional (I) e de finanças públicas (II) - o que dava amplos poderes ao Executivo, visto que ao termo "segurança nacional" nunca houve uma limitação conceitual precisa.

É nesta ordem constitucional que é instaurado um interessante instituto proposto pelo art.1 do Decreto-lei nº 314/1967, que também será mantido pela Emenda Constitucional de 1969 e pelo Decreto-Lei nº 898 do mesmo ano: "Art 89 - Toda pessoa natural ou jurídica é responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei". Como visto brevemente ao ponto 2.1, a adoção da doutrina trouxe interpretação da guerra ao comunismo como um confronto assumido por todos os cidadãos - todos deveriam estar empenhados na luta pelo comunismo, todos:

É a integração de todos os possíveis esforços humanos, sob variadas formas, em ação monolítica, para obter aquilo a que Vieira denominara pleonasticamente de *segurança segura*, no Sermão n. 325. Tão estreita coordenação significa a participação do povo na vital questão sob análise. Segurança Nacional é a completa funcionalidade das coisas essenciais que se prendem direta ou indiretamente à Coletividade Humana, por esta preservada através do seu respectivo Estado¹⁶².

A decisão acerca dos limites e conceitos da segurança nacional, agora, concentrava-se ainda mais nas Forças Armadas, posto que somente elas ocupavam o Conselho de Segurança Nacional, o que já ocorria desde 1934, e que haviam usurpado o Poder Executivo - como dispõe o art. 90: "O Conselho de Segurança Nacional destina-se a assessorar o Presidente da República na formulação e na conduta da segurança nacional".

Tendo em vista essa nova composição do Conselho de Forças Armadas, fica claro que o preenchimento de um recurso argumentativo vago, como o de "segurança nacional" ficava a cargo somente das instituições militares, visto que "o estudo dos problemas relativos à segurança nacional com a cooperação dos órgãos de Informação e dos incumbidos de preparar a mobilização nacional e as operações militares" era de competência do Conselho de

¹⁶² PESSOA, Mário. **O direito da segurança nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971, p. 99.

Segurança Nacional. Essa posição é nitidamente demonstrada pelo voto do ex-Ministro Aliomar Baleeiro em sede de Recurso Extraordinário nº 62.731¹⁶³:

Segurança Nacional envolve toda matéria pertinente à defesa da integridade do território, independência, sobrevivência e paz do país, suas instituições e valores materiais ou morais contra ameaças internas e externas, sejam elas atuais ou imediatas, ou ainda em estado potencial próximo ou remoto... Os direitos e garantias individuais, o federalismo e outros alvos fundamentais da Constituição ficarão abalados nos alicerces e ruirão se admitirmos que representa Segurança Nacional toda a matéria que o Presidente da República declarar que o é, sem oposição do Congresso¹⁶⁴.

Como já destacado anteriormente, a competência militar no julgamento de civis vai ser um dos campos mais expressivos da repressão política - hábito constitucional que já vinha se desenvolvendo desde a Constituição de 1934, com o art. 84, na Constituição de 1937, com o art. 173 e na Constituição de 1946, com o art. 108 (com a modificação substancial do AI-2). A nova ordem constitucional, como não poderia ser, também faz disposição expressa a esse respeito:

Art. 122 - À Justiça Militar compete processar e julgar, nos crimes militares definidos em lei, os militares e as pessoas que lhes são assemelhados.
§ 1º - Esse foro especial poderá estender-se aos civis, nos casos expressos em lei para repressão de crimes contra a segurança nacional, ou às instituições militares.

Frisa-se, igualmente, a posição de centralidade do Executivo (art. 152, III, § 3º) pela possibilidade de decretação de estado de sítio "quando gravemente ameaçados por fatores de subversão ou corrupção, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, poderá tomar outras medidas estabelecidas em lei".

É a partir da constituição de 1967 que o termo segurança nacional é ligado com o de ordem econômica pelo arranjo do art. 157, estabelecendo, como princípios:

§ 8º - São facultados a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei da União, quando

¹⁶³ O presente Recurso Extraordinário versa sobre o Decreto-lei acerca de locações de imóveis, com base no art. 58, I da Constituição Federal de 1967. Nota-se que o recurso acima citado não tinha por intuito a discussões acerca de medidas repressivas, a discussão acerca da "segurança nacional" poderia legitimar várias outras pautas. Nesse sentido, o ministro Aliomar Baleeiro destaca: "Se nisso se contém a matéria de segurança nacional, tôda ela de ordem pública e de Direito Público, repugna que alí se intrometa assunto miúdo de Direito Civil, que apenas joga com os intêresses também miúdos e privados de particulares, como a purgação da mora nas locações em que seja locatário o comerciante". **RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 62. 731 RTJ**, V. 45 , p. 3.202. Disponível em:

<https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/RE_62731_GB_1278239091161.pdf?Signature=IekNOwPJdyQOI38THI691dI%2BQFU%3D&Expires=1512584226&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMB&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=dd1c1531a4cd765010a0d980f74755f7>.

Acessado em 22/10/2017.

¹⁶⁴ Voto de Aliomar Baleeiro no R.E. 62.731, RTJ, v. 45. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ibidem*, p. 559.

indispensável por motivos de segurança nacional, ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficiência no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais.

A Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969 também colocava à cargo da União "planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais, bem como "apurar infrações penais contra a segurança nacional, a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei".

Também como as demais constituições, a autonomia municipal também era restringida, ao modelo que dispunha a Constituição de 1967 (o art. 83, V, d), pela disposição do art. 15, b, permitindo ao Presidente da República, por lei de iniciativa do Poder Executivo, indicar os Prefeitos de Municípios de interesse nacional.

O art. 32 estabelecia, de maneira inovadora que "os deputados e senadores são invioláveis, no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo nos casos de injúria, difamação ou calúnia, ou nos previstos na Lei de Segurança Nacional". Como foi o caso da cassação do deputado Francisco Pinto, por conta de um pronunciamento ofensivo ao regime ditatorial chileno.

Assim como o art. 58, I da Constituição 1967, o art. 55 da Emenda Constitucional dispunha que "Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias: I - segurança nacional".

A centralização do executivo era mantida, sendo de competência exclusiva do Presidente da República (art. 57, VI e VII): conceder anistia relativa a crimes políticos, ouvido o Conselho de Segurança Nacional e aprovar a nomeação dos prefeitos dos municípios declarados de interesse da segurança nacional" (mais uma vez a interferência da autonomia municipal pelo art. 15, b).

Não há, em resumo, grande inovação quanto aos dispositivos da Seção V- Da Segurança Nacional - e VI - Das Forças Armadas, sendo mantido o as competências do Conselho de Segurança Nacional de assessoria direta do Presidente da República para "para formulação e execução da política de segurança nacional" (art. 87) e a sua composição "pelo Presidente da República e dêle participam, no caráter de membros natos, o Vice-Presidente da República e todos os Ministros de Estado" (art. 88).

Destaca-se que, ao longo dessa análise, é perceptível que segurança nacional foi um conceito dominado e criado pelas instituições militares. Nas constituições anteriores, poderia se argumentar que este conceito ficava a cargo também do Executivo, posto que ele também compunha o Conselho de Segurança Nacional.

Desde 1967, contudo, este órgão foi ocupado unicamente pelas instituições militares e suas atribuições eram, como dispunha o art. 89: "I - estabelecer os objetivos nacionais permanentes e as bases para a política nacional" e "II - estudar, no âmbito interno e externo, os assuntos que interessem à segurança nacional". Interessante ressaltar, mais uma vez, como sempre as disposições constitucionais legitimavam as Forças Armadas para "à execução da política de segurança nacional, destinam-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem" (art. 91).

A militarização da justiça também se manteve, com redação idêntica ao art. 144 acima exposto ao ponto anterior - "Art. 122. À Justiça Militar compete processar e julgar, nos crimes militares definidos em lei, os militares e as pessoas que lhes são assemelhadas, § 1º - Esse foro especial poderá estender-se aos civis, nos casos expressos em lei para repressão de crimes contra a segurança nacional ou as instituições militares, com recurso ordinário para o Supremo Tribunal Federal".

A partir da promulgação do Ato Institucional n.6, no entanto, os recursos ordinários passaram para a esfera do Supremo Tribunal Militar, inaugurando a seguinte redação para o parágrafo primeiro: "§ 1º - Esse foro especial poderá estender-se aos civis, nos casos expressos em lei para repressão de crimes contra a segurança nacional, ou às instituições militares¹⁶⁵".

2.2.8 Decreto-lei nº 898/1969

Em 1968, os movimentos oposicionistas acentuaram-se: em destaque para o movimento estudantil, principalmente depois da morte do estudante secundarista Edson Luiz

¹⁶⁵ Ernani Sátyro, ex- ministro do Supremo Tribunal Militar, escreve: "Creio ter vivo, no Supremo Tribunal Militar, uma época das mais intensas e movimentadas, no que diz respeito a julgamentos que antes não eram de sua esfera de atribuições, ou sejam, os crimes contra a segurança nacional(...)Os votos e despachos que adiante se vão ler retratam aspectos curiosos daquela atividade, porque foi uma fase em que se julgaram feitos dos mais importantes, envolvendo a onda de subversão que precedeu a Revolução de 31 de março e ainda se prolongou por alguns anos, de resto ainda não se tendo extinguida de todo". SÁTYRO, Ernani. **Direito Penal Militar e Segurança Nacional: acórdãos, votos e despachos**. Brasília: 1977, p. 4.

pela Polícia Militar do Rio de Janeiro, e o movimento trabalhista, com greves operárias em Contagem, em Belo Horizonte e em Osasco, na grande São Paulo¹⁶⁶. Neste contexto, o AI-5 sempre é lembrado como o símbolo de repressão normativa, porque de fato foi ele o responsável pela suspensão da maioria dos direitos civis e políticos.

Um ano após a sua promulgação, contudo, veio a lei de segurança nacional mais "draconiana" na história do Direito Brasileiro. Seu esqueleto já vinha do Decreto-lei nº 314/1967 e principalmente com as modificações ainda mais conservadoras do Decreto-lei nº 510 de 1969. Mas, sua maior inovação dizia respeito à institucionalização do "talião", havendo crimes que não havia pena se não a morte arts. 11, parágrafo 3, art. 22, parágrafo único, art. 32,§ 2º¹⁶⁷.

Os três primeiros artigos eram praticamente idênticos à disposição normativa anterior. Ao art 5º é disposto o princípio da extraterritorialidade - "Ficam sujeitos ao presente decreto-lei, embora cometidos no estrangeiro os crimes que, mesmo parcialmente, produziram ou deviam produzir seu resultado no território nacional". Assim também seguiu o art. 6º - "Art. 6º Aplica-se êste Decreto-lei ao crime cometido por estrangeiro contra brasileiro fora do Brasil, ressalvadas as disposições de convenções, tratados e regras de direito internacional".

Observa-se a permanência da maioria dos crimes "contra a pátria" do decreto-lei anterior, mas com um recrudescimento de penas, por exemplo: "Art. 8º Entrar em entendimento ou negociação com govêrno estrangeiro ou seus agentes, a fim de provocar guerra ou atos de hospitalidade contra o Brasil", que antes era disposto ao art. 6º, com uma pena de 5 a 15 anos, agora estabelece uma pena de reclusão de 15 a 30 anos e, se os atos de hostilidade forem desencadeados, é aplicada prisão perpétua, em grau mínimo e morte, em grau máximo.

O art. 9º estipula: "Tentar, com ou sem auxilio estrangeiro, submeter o território nacional, ou parte dêle, ao domínio ou soberania de outro país, ou suprimir ou pôr em perigo a independência do Brasil". A pena de reclusão varia de 20 a 30 anos, ao invés de 5 a 20 anos de reclusão, como estabelecia o art. 5º do Decreto-lei n. 314/1967.

¹⁶⁶ ANTUNES Ricardo. Les luttes sociales dans la sphère du travail au Brésil. Quelques défis passés et présents - L'Amérique Latine en lutte: hier & aujourd'hui. In: **Actuel Marx**, n. 42, Paris 2007; ANTUNES Ricardo, RIDENTI, Marcelo. 1968 au Brésil: ouvriers et étudiants contre la dictature. In: **Revue ContreTemps**, n 22, p. 40-48. Paris: édition Textuel, avril 2008.

¹⁶⁷ Art. 32. Matar, por motivo de facciosismo ou inconformismo político-social, quem exerça autoridade ou estrangeiro que se encontrar no Brasil, a convite do Govêrno Brasileiro, a serviço de seu país ou em missão de estudo. Pena: morte. Art. 41. Perturbar, mediante o emprêgo de vias de fato, ameaças, tumultos ou arruidos, sessões legislativas, judiciárias ou conferências internacionais, realizadas no Brasil: Pena: detenção, de 6 meses a 2 anos. § 1º Se, da ação resultar lesões corporais: Pena: reclusão, de 4 e 12 anos. Se resultar morte: Pena: morte.

As agravantes, antes mantidos ao art. 43 do Decreto-lei nº 314/1967, estão dispostos ao art. 49 quase sobre a mesma redação, apenas acrescentando o inciso IV: " Ter sido o agente, em época anterior ao delito, atingido por sanção aplicada de acôrdo com os Atos Institucionais".

Seguindo as disposições da Constituição Federal de 1967 e da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, como assentado ao art. 56, o foro militar era estendido aos civis "ao processo e julgamento dos crimes definidos neste Decreto-lei, assim como os perpetrados contra as Instituições Militares". Este prevalecia "sôbre qualquer outro ainda que os crimes tenham sido cometidos por meio de imprensa, radiodifusão ou televisão" (art. 57).

A subsidiariedade do Código Penal Militar, antes disposta ao art. 46 do decreto-lei anterior, era estabelecida ao art. 58: " Aplica-se, quanto ao processo e julgamento, o Código da Justiça Militar, no que não colidir com as disposições da Constituição e dêste Decreto-lei". Nesse sentido, ao art. 60 era disposto que "as disposições relativas à prisão preventiva previstas no Código da Justiça Militar".

Como disposto ao ponto 2.2.6, a disposição da suspensão das garantias processuais havia sido instituída pelo Decreto-lei nº 510/1969, seis meses antes da promulgação deste decreto-lei. Paradoxal seria se as redações fosse modificadas: o art. 59 continuava a estabelecer possibilidade de prisão preventiva, prorrogáveis por igual período e ao art.78 prolongava a sua classificação de "crimes inafiançáveis".

O Decreto-lei nº 510/1969 trouxe um detalhe importante ao Decreto nº 314/1967 a respeito dos crimes contra "estabelecimento de crédito". Esta disposição também foi repetida pelo art. 27 - "Assaltar, roubar ou depredar estabelecimento de crédito ou financiamento, qualquer que seja a sua motivação".

De acordo com Arthur COGAN, o entendimento do Supremo Tribunal Federal, apreciando a constitucionalidade do art. 27, do Decreto-lei nº 898/1969 (Recurso Extraordinário nº 72.486), foi: "a lei levou em conta o período que estamos vivendo, o caráter de tais delitos e o abalo social que provocam, pois, embora causando dano patrimonial a estabelecimento de crédito ou financiamento, ameaçam também, seriamente, as numerosas pessoas que a eles têm de comparecer, com reflexos na segurança interna¹⁶⁸".

¹⁶⁸COGAN, Arthur. **Crimes contra a segurança nacional**: comentários, legislação, jurisprudência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1976, p. 39.

2.3 Entulho autoritário: a promulgação da Lei nº 7.170/1983

A análise das leis de segurança nacional, Lei nº 38/1935, Lei nº 1.802/1953, Decreto-lei nº 314/1967 e Decreto-lei nº 898/1969, juntamente com aparição do termo "segurança nacional" ao longo das constituições de 1934, 1937, 1946 e 1967 nos permite delimitar importantes orientações para uma visão ampla de uma possível "interação" entre esses dois institutos normativos.

As disposições constitucionais nos dão importantes indicativos acerca do posicionamento institucional que embasava a segurança nacional, através principalmente do Conselho de Segurança Nacional, mesmo antes da reapropriação e ressignificação do termo pela Doutrina de Segurança Nacional, cujos marcos foram o Ato Institucional nº 5 e os Decretos-lei nº 314/1967 e nº 898/1989.

Além disso, desde a Constituição de 1934, há uma certa "previsão" para o uso do termo; ora fazendo referência à autonomia dos Estados e/ou Municípios¹⁶⁹, ora no sentido de defesa nacional, que é classicamente traduzido em linguagem constitucional pela defesa das

¹⁶⁹ Para a transferência de sede de Governo quando o exigir a segurança nacional (art. 39, 7 da Constituição de 1934), a nomeação de Governadores e Prefeitos, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional nos de primordial importância militar (art. 28, § 2º da Constituição de 1946), incumbência privativa do Presidente da República aprovar nomeação dos Prefeitos dos Municípios de interesse da segurança nacional (art. 16, b e art. 38, V da Constituição de 1967).

áreas de fronteira¹⁷⁰, ora como justificativa para a suspensão de direitos¹⁷¹, ora como imperativo para a ocupação em cargo público¹⁷².

Pela modesta análise das leis, foram elencados sete elementos que são marcantes: i) a competência da Justiça Militar para os julgamentos, ii) o tratamento do réu antes do julgamento (pela prisão cautelar, preventiva ou pela consideração de crime inafiançável), iii) a punição de atos preparatórios, iv) o trato com os crimes de imprensa, censura, v) a questão da "propaganda subversiva", vi) a formação paralela que um maquinário bélico (geralmente pelas guerrilhas), vii) crimes contra o funcionamento da máquina burocrática.

Esses elementos mostram-se variáveis em torno das leis analisadas, respondendo às diversas particularidades históricas, designando penas maiores ou menores, considerando certos elementos como agravantes, mudando a disposição processual ou a justiça encarregada de julgar os acusados. De maneira geral, é possível dizer que períodos autoritários irão instrumentalizar esses elementos de maneira mais rígida, judicializando a repressão ou até instituindo novos elementos.

Como visto ao longo do ponto 2.2, a ditadura militar de 1964-1985, pelo menos em seu período inicial, usou como recurso repressivo a Lei nº 1.802/1953 para a repressão da oposição política representada por comunistas sindicalistas e partidários do governo deposto

¹⁷⁰ Como art. 166 da Constituição de 1934, " Art 166 - Dentro de uma faixa de cem quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação e a abertura destas se efetuarão sem audiência do Conselho Superior da Segurança Nacional, estabelecendo este o predomínio de capitais e trabalhadores nacionais e determinando as ligações interiores necessárias à defesa das zonas servidas pelas estradas de penetração. § 1º - Proceder-se-á do mesmo modo em relação ao estabelecimento, nessa faixa, de indústrias, inclusive de transportes, que interessem à segurança nacional", ou o art 179 da Constituição de 1946: "Os problemas relativos à defesa do País serão estudados pelo Conselho de Segurança Nacional e pelos órgãos especiais das forças armadas, incumbidos, de prepará-las para a mobilização e as operações militares", ou pelo art. 91, I da Constituição de 1967: "Compete ao Conselho de Segurança Nacional: I - o estudo dos problemas relativos à segurança nacional, com a cooperação. dos órgãos de Informação e dos incumbidos de preparar a mobilização nacional e as operações militares".

¹⁷¹ Veja-se por exemplo o art 161 da Constituição de 1934: "O estado de guerra implicará a suspensão das garantias constitucionais que possam prejudicar direta ou indiretamente a segurança nacional", art. 207 da Constituição de 1946: " A lei que decretar o estado de sítio, no caso de guerra externa ou no de comoção intestina grave com o caráter de guerra civil estabelecerá as normas a que deverá obedecer a sua execução e indicará as garantias constitucionais que continuarão em vigor. Especificará também os casos em que os crimes contra a segurança da Nação ou das suas instituições políticas e sociais devam ficar sujeitos à jurisdição e à legislação militares, ainda quando cometidos por civis, mas fora das zonas de operação, somente quando com elas se relacionarem e influírem no seu curso", o art. 154 da Constituição de 1967: "Durante a vigência do estado de sítio e sem prejuízo das medidas previstas, no art. 151, também o Congresso Nacional, mediante lei, poderá determinar a suspensão de garantias constitucionais."

¹⁷² Nesses termos dispõe o art. 162 da Constituição de 1934: "§ 2º - Nenhum brasileiro poderá exercer função pública, uma vez provado que não está quite com as obrigações estatuídas em lei para com a segurança nacional", art. 164, parágrafo único da Constituição de 1937: "Nenhum brasileiro poderá exercer função pública, uma vez provado não haver cumprido as obrigações e os encargos que lhe incumbem para com a segurança nacional".

de João Goulart. Isso se deve, em grande parte, porque essas leis possuem um embasamento normativo convenientemente maleável para judicializar a repressão. Atualmente, vivemos o inverso: uma lei ditatorial serve de suporte normativo para a criminalização da oposição política em um período democrático.

Assim, dentro da perspectiva de uma "transição controlada", como visto ao capítulo 1, curioso pensar que a Lei nº 7.170/1983 fora promulgada em um contexto¹⁷³, justamente de *abertura democrática*:

A nova lei de segurança é fruto de enorme campanha movida contra a lei anterior, na qual se empenharam os partidos de oposição e inúmeras entidades, com intensa mobilização popular. Tornou-se clara a idéia de que a redemocratização do país era incompatível com a lei em vigor, sendo evidentemente insincero o Governo que falava em abertura democrática e mantinha a lei infame e tirânica¹⁷⁴.

No entanto, esse é apenas um paradoxo *aparente*: compreende-se que posição da segurança nacional era, por um lado, sempre presente ao ordenamento como um elemento de composição política. Ademais, o modelo da atual Lei nº 7.170/1983, além de ser a primeira lei de segurança nacional de iniciativa do Legislativo, representou o abrandamento dos modelos repressivos, se comparados aos atos normativos anteriores e, portanto, para muitos era encarada como um "avanço".

Essa disposição pode ser vista ao trecho da mensagem nº 409, do Congresso Nacional ao presidente Figueiredo: "*ao começo, considerava-se contraditório a promulgação da lei. Isso seria contraditório se comparado a maioria das transições latino-americanas. Para os padrões brasileiros, no entanto, em que a democracia sempre conviveu com a esta lei, pode-se considerar a promulgação da lei como parte da distensão democrática.*"¹⁷⁵

Com Getúlio, forma-se a primeira estrutura, chamada por Diego NUNES de "direito de segurança nacional"¹⁷⁶, de inspiração ítalo-autoritária, de criminalização de movimentos

¹⁷³ Acrescenta-se que, a Lei n. 7.170/1983 revogou a Lei nº 6.620, de 17 de dezembro de 1978. No entanto, pela necessidade de restrição do objeto desta tese, optou-se por não analisar esta lei, limitando o estudo das leis nº 38/1935, nº 1.802/1953, n. Decreto nº 314/1967 e Decreto nº 898/1969 (como apontado aos pontos 2.1 e 2.2). Não se está a dizer, é preciso frisar, que não haja outras leis desta natureza ou que, pela análise dessas outras leis, o resultado seja diferenciado deste apresentado.

¹⁷⁴ FRAGOSO, Heleno Cláudio. A nova lei de segurança nacional. *In: Revista de Direito Penal de Criminologia*. nº 35, jan-jun, p. 60-69, Ed. Forense. Rio de Janeiro, 1983, p. 2. Disponível: <http://www.fragoso.com.br/eng/arq_pdf/heleno_artigos/arquivo32.pdf>. Acessado em: 12/08/2017.

¹⁷⁵ SENADO FEDERAL: Subsecretaria de Edições Técnicas. **Segurança Nacional Lei 7.170/1983 de 14/12/1983**. Brasília, 1984, p. 135-146.

¹⁷⁶ "Contudo, não haveria elementos suficientes para se concluir sobre a existência de uma doutrina da segurança nacional nos moldes da construída no Brasil da Ditadura Militar. As obras do período acerca dos

sociais e trabalhistas e imperativos de unidade nacional. Uma segunda estrutura, no entanto, foi acoplada a esta pelo Golpe Brasileiro de 1964 a partir da adoção da Doutrina de Segurança Nacional, de inspiração norte-americana.

Esses dois momentos do século XX eram fortemente marcados pela polarização política e pelo crescimento de uma ordem conservadora hostil a aspectos tidos como "subversivos". Nessa esteira, o espírito geral das versões da Lei de Segurança Nacional promulgadas na ditadura - Decreto nº 314/1967 e Decreto, nº 898/1969 indicava que o país não podia tolerar antagonismos internos e identificava a vontade da Nação e do Estado com a vontade do regime.

Então, resta o questionamento: a nova lei de segurança nacional traz a continuidade dessa doutrina? Ela representa a ruptura ou a manutenção de um aparelho repressivo ditatorial?

De acordo com Heleno FRAGOSO, a nova lei não recepcionou a Doutrina de Segurança Nacional¹⁷⁷. Este aspecto não impede, no entanto, a presença de alguns pontos problemáticos: como a subsidiariedade do Código Penal Militar ao art. 7.º, ou seja de uma legislação penal especial na qual devem se submeter somente os membros dessa instituição, fundada em princípios por vezes divergentes da campo civil¹⁷⁸.

Junto a isso, o art. 30 ainda dispõe acerca da competência da Justiça Militar para "processar e julgar os crimes previstos nesta Lei, como observância das normas estabelecidas no Código de Processo Penal Militar, no que não colidirem com disposição desta Lei, ressalvada a competência originária do Supremo Tribunal Federal nos casos previstos na Constituição". Havendo igualmente a punição de atos preparatórios no crime de sabotagem,

crimes contra a ordem política e social são esparsas e seguem orientações distintas, como os livros de Branco (1940), que faz uma colheita das principais doutrinas e jurisprudências acerca dos crimes de competência do TSN, e o de Machado (1944), que realizou obra de comentários ao Decreto-Lei n.º 431/1938. Posto isto, não é possível falar que durante a Era Vargas existiu uma doutrina, seja pelo viés ideológico ou dogmático, mas sim um direito da segurança nacional enquanto sistema normativo que atendia o conjunto de princípios norteadores para a política jurídica imprimida contra o dissenso político pelo governo Vargas". NUNES, Diego. **O percurso dos crimes políticos durante a Era Vargas (1935-1945): do Direito Penal político italiano ao Direito da Segurança Nacional brasileiro**. Florianópolis, 2010, p. 145.

¹⁷⁷ FRAGOSO, Heleno Cláudio. A nova lei de segurança nacional. *In: Revista de Direito Penal de Criminologia*. nº 35, jan-jun, p. 60-69, Ed. Forense. Rio de Janeiro, 1983, p. 3. Disponível: <http://www.fragoso.com.br/eng/arq_pdf/heleno_artigos/arquivo32.pdf>. Acessado em: 12/08/2017.

¹⁷⁸ "No regime do Decreto-Lei n.º 898, a matéria foi intensamente debatida pelos tribunais, no silêncio da lei, tendo o Supremo Tribunal Federal se pronunciado corretamente, no sentido da subsidiariedade do CP comum (RTJ 76/682). A Lei n.º 6.620, no entanto, reagindo contra a jurisprudência do Supremo Tribunal, dispôs expressamente que a subsidiariedade seria do CP militar".FRAGOSO, Heleno Cláudio. A nova lei de segurança nacional. *In: Revista de Direito Penal de Criminologia*. nº 35, jan-jun, p. 60-69, Ed. Forense. Rio de Janeiro, 1983, p. 2. Disponível: <http://www.fragoso.com.br/eng/arq_pdf/heleno_artigos/arquivo32.pdf>. Acessado em: 12/08/2017.

como dispõe o art. 15, § 2º - "Punem-se os atos preparatórios de sabotagem com a pena deste artigo reduzida de dois terços, se o fato não constitui crime mais grave".

Ademais, como toda a abordagem deste trabalho procurou demonstrar, a ideia de "crimes contra o Estado" ganhou proporções ainda mais despóticas ao Golpe de 1964, ainda preso ao paradigma estatocêntrico, segundo o qual seria permitido a violação de direitos humanos em nome da "salvação" do Estado e da democracia.

Nesse sentido, a segurança nacional foi parte do discurso legitimador, um termo suficientemente vazio e maleável, tendo essa lógica repetida logo ao primeiro artigo da nova lei: "Art. 1º - Esta Lei prevê os crimes que lesam ou expõem a perigo de lesão: I - a integridade territorial e a soberania nacional; II - o regime representativo e democrático, a Federação e o Estado de Direito; III - a pessoa dos chefes dos Poderes da União".

Destaca-se, no entanto, que a atual Lei nº 7.170/1983 não revoga o Decreto nº 898/1969, mas sim a Lei nº 6.620/1978, de iniciativa do Poder Executivo, repetindo os principais institutos das leis anteriores. Como ponto positivos, é preciso reconhecer que a lei representou, de fato, o *esvaziamento* de diversos institutos presentes às leis anteriores, não fazendo referência às funções públicas, como disposto ao art. 37 da lei anterior, aos crimes contra honra, permanecendo somente o art. 26, à proteção a símbolos nacionais, presente ao artigo 41 da lei anterior.

Visto esses posicionamentos, é forçoso reconhecer que, apesar de não haver ampla aplicabilidade para a lei de segurança nacional em vigor, sua ressuscitação pode dar um importante diagnóstico da qualidade democrática brasileira¹⁷⁹. Os exemplos são diversos: criminalização dos movimentos sociais contra membros do MST do Rio Grande do Sul pela ocupação da Fazenda Coqueiros em 2004 e 2006, contra policiais militares denunciadas pela prática de supostos delitos relacionados à greve da Polícia Militar da Bahia em 2012, das manifestações em 2013, as manifestações contra a Copa em 2014.

A análise da Lei nº 7.170/1983, desse modo, também permite uma perspectiva sobre a permanência da mentalidade totalitária introduzida ao período. Frente a todo um contexto sócio-histórico que atribuiu aos militares a tarefa de "manutenção da ordem", seria impossível ignorar a imensa carga simbólica representada por este ato normativo. Ainda mais se

¹⁷⁹ Aliás, não são poucos os autores a afirmar: as democracias pós-autoritárias não conseguem se esquivar do desafio da construção do estado de direito e, principalmente, em um contexto latino-americano, da dificuldade na consolidação da democracia. LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia: a experiência do Sul da Europa e da América Latina**. ZIMBRES, Patrícia de Queiroz Carvalho. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

levarmos em conta que a maioria de seus dispositivos já são de alguma forma dispostos ao Código Penal, ao Código Penal Militar e na revogada Lei de Imprensa.

"Segurança nacional" possui uma simbologia ditatorial. Tanto que diversas foram as críticas que procuraram a retomada a "crimes contra o Estado", retornando aos modelos getulistas¹⁸⁰, ou sua disposição novamente ao Código Penal, como foi o posicionamento da própria Ordem dos Advogados¹⁸¹.

De toda sorte, o que precisa ser sublinhado é que a transição de um governo ditatorial para um democrático não pode ser encarada como dois pólos extremos e impenetráveis e, muito menos, que, ao lado da democracia, seja dado o respeito dos direitos humanos e, ao lado da ditadura, seja dado o seu total rechaço. É este ponto que será discutido ao próximo capítulo: é possível uma "interpretação democrática" da Lei de Segurança Nacional?

¹⁸⁰ Depoimento do Senador Murilo Barbaró. SENADO FEDERAL: Subsecretaria de Edições Técnicas. **Segurança Nacional Lei 7.170/1983 de 14/12/1983**. Brasília, 1984. p. 259-260.

¹⁸¹ Em 2002, o Projeto de Lei n.º 6.764/02 procurava substituir a Lei de Segurança Nacional de 1983. O projeto, que insere no Código Penal o Título XII ("sobre os crimes contra o Estado Democrático de Direito"), introduz penas contra o terrorismo, definido como atos de devastação, explosão de bombas, depredação, e o saque. São ainda previstas penas para todos os crimes a respeito do atentado ao direito de manifestação, como impedir através de grave ameaça ou violência as manifestações de partidos, grupos políticos, étnicos, raciais, culturais ou religiosos. Na "exposição de motivos" do projeto, Miguel Reale Jr, o então Ministro da Justiça, afirma que a nomenclatura "segurança nacional" é substituída, fazendo referência somente a cinco tipos de crimes: contra a soberania nacional, contra as instituições democráticas, contra o funcionamento das instituições democráticas e dos serviços essenciais, contra a autoridade estrangeira ou internacional e crimes contra a cidadania. *Ibidem*, p. 263.

CAPÍTULO III

Novas faces de uma "segurança": o discurso reinventado de um velho problema

"Algo partiu-se dentro do meu ingênuo coração de dezoito anos naquele dia de 1968. Algo que depois conheceu dolorosa encarnação nos colegas presos, torturados, exilados e mortos. Ao voltar para casa, tarde da noite, pelas ruas finalmente tranquilas, sentia que já nada mais poderia ser como antes".

(Relato de Maria Clara Lucchetti Bingemer, a geração que queria mudar o mundo, p. 170)

Segurança é um discurso altamente fácil, vendável, abstrato, vago, moldável, poético - "porque, ao falar-se em segurança, não há nada que se possa alegar contra essa segurança"¹⁸². Há, contudo, uma premissa para a aceitação desta construção: ter alguém ou algo com quem tenha que se proteger, do qual a mera existência apresente uma ameaça à integridade física e/ou psicológica. Em meio ao conturbado século XX, a "Nação brasileira", para não dizer a aliança civil-militar, viu-se ameaçada e, para protegê-la era preciso um argumento moldável:

Nada existe de mais individual que a segurança de uma Nação. É o reflexo ampliado de todos os problemas numa grande síntese política, amparada por uma filosofia própria. Eis a razão por que não se pode dogmáticamente enquadrar a Segurança Nacional em termos rígidos, operação que seria válida em qualquer país¹⁸³.

Em meio a esse contexto, concepção de normativa de leis de segurança nacional nos leva a um quadro de confusão entre "defesa do Estado" e "repressão política". De uma maneira geral e até "simplória", elas são leis extremamente amplas, com disposições acerca da censura, imigração, criminalização política e do movimento operário, segurança pública, reforço do nacionalismo.

Formou-se, assim, uma lógica normativa "paralela", para não dizer *constitutiva*, aos imperativos constitucionais, nos quais todos seriam responsáveis pela "segurança nacional", mesmo que para isso fosse preciso violar os próprios valores democráticos. Isso porque este recurso normativo possibilita uma zona de *convergência* entre valores civis e militares em torno de um objetivo comum.

¹⁸² Depoimento do Presidente da Associação Brasileira de Imprensa Barbosa Lima Sobrinho. SENADO FEDERAL: Subsecretaria de Edições Técnicas. **Segurança Nacional Lei 7.170/1983 de 14/12/1983**. Brasília, 1984, p. 263.

¹⁸³ PESSOA, Mário. **O direito da segurança nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971, p. 127.

A prática de processar civis em tribunais militares terminou em 1979, quando o AI-5 foi abolido¹⁸⁴. Contudo, com a abertura "controlada" do regime, a lei continua possibilitando a repressão política¹⁸⁵ sob o manto da salvação democrática. Neste viés, os debates acerca da transição do regime de 1964-1985 podem ser proveitosos: em relação à anistia, uma das suas pautas basilares, a lei de segurança nacional mostra-se o meio pelo qual o Estado legitima a criminalização da oposição política em nome de uma suposta "manutenção da ordem e da democracia", uma violação tão grave que não poderia ser anistiada:

A luta por uma anistia ampla, geral e irrestrita sofria, entretanto, um revés, na medida em que foram excetuados dos benefícios da anistia os condenados "pela prática de crimes de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal" (artigo 1º, parágrafo 2º). Assim, muitos dos presos não foram anistiados, embora tenham sido colocados em liberdade, em função da reformulação da legislação de segurança nacional promovida Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, que alterou o regime de penas até então vigente¹⁸⁶.

Desse modo, o objeto de análise é um retrospecto de uma forma de pensamento dominante à época da ditadura militar, mas que vinha tomando fôlego ao longo de todo o século XX. Por certo, ele fazia parte de um amplo plano de combate não só a uma forma de pensamento, mas todos os que fossem contrárias ao modelo de desenvolvimento. Era, portanto, um esforço de todo cidadão brasileiro ser responsável pela segurança nacional, a constante vigia da Nação (como estabelecido ao art. 89 da Constituição Federal de 1967, transmutando o art. 1 do Decreto-lei nº 314/1967).

¹⁸⁴ PEREIRA, Anthony W.. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. Trad.: ZIMBRES, Patricia de Queiroz Carvalho. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

¹⁸⁵ "A imaginação política criadora posta em prática deu no seguinte: em outubro de 1978, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 11 (à Constituição de 1967), que conjugava reformas políticas com a permanência das "salvaguardas eficazes". Ela abolia o Ato Institucional nº 5, restabelecendo o *habeas corpus*, suspendia a censura prévia para rádio e TV, revogava as penas de morte e prisão perpétua, restaurava a independência do Judiciário etc. Mas também garantia, ao mesmo tempo, os poderes discricionários do Executivo. No lugar do AI-5 foram introduzidas na Constituição certas "salvaguardas para a defesa do Estado", tais como o "estado de emergência". Excluída a necessidade de consultas prévias ao Congresso, o estado de emergência poderia ser decretado pelo próprio Presidente da República. Ao contrário do que ocorria no AI-5, o Presidente não estava autorizado a legislar, mas a imunidade parlamentar não foi totalmente restabelecida. Embora o chefe do Executivo não mais pudesse cassar mandatos e suspender direitos políticos, os parlamentares seriam processados pela ditadura nos casos de "crimes contra a segurança nacional". CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. In: **Revista Sociologia Política**. nº.25 Curitiba Nov. 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000200008>>. Acessado em: 30/08/2017.

¹⁸⁶ BRASIL. **RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE**, p. 35. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/index.php/outros-destaques/574-conheca-e-acesse-o-relatorio-final-da-cnv>>. Acessado em: 25/08/2017.

De modo geral, reconhece-se o signo da violência como um problema "mal solucionado" da ditadura, mas os diálogos com as ciências criminais na investigação de quais as razões hoje são legitimadas sob a égide "ordem pública", "lei e ordem" ainda são embrionários. Um vez tendo encarado que a Justiça de Transição brasileira não teve fôlego para cumprir todas as suas pautas, é natural que certas estruturas repressivas sejam mantidas e/ou reformadas para o combate de um novo inimigo. Mas, qual é o novo inimigo?

Com o final da Guerra Fria, o conceito de "segurança" foi estendido, permanecendo, contudo, uma postura pró-ativa do Estado e do Exército no controle de novas questões insurgentes na agenda da segurança nacional; de acordo com Casa Branca: “a principal preocupação de segurança no hemisfério é de natureza transnacional, como o tráfico de drogas, o crime organizado, a lavagem de dinheiro, a imigração ilegal, o tráfico de armas e o terrorismo¹⁸⁷”.

Visto esses aspectos, é de se esperar que resposta a essa pergunta exige um esforço multidisciplinar. Além da legislação especial penal, outras esferas foram igualmente influenciadas por esta doutrina. Assim, esse capítulo se propõe a descortinar, ainda que parcial e superficialmente, as atuais metamorfoses da segurança nacional, sendo necessário, em um primeiro momento os possíveis posicionamentos frente ao uso das diferentes leis de segurança nacional, depois, no segundo, o que se pretende mudar com um novo paradigma constitucional trazido pela Constituição de 1988 e quais as prerrogativas militares de atuação para, ao fim, compreender a volta do discurso nacional frente a um novo contexto do terrorismo, principalmente com a discussão da Lei nº 13.445/2017, nova “Lei de Migrações”, e da Lei nº 13.445/2017, conhecida como “Lei Antiterrorismo”.

3.1. Estado de Direito e Lei de Segurança Nacional: é possível uma interpretação democrática das leis de segurança nacional?

Em 21 de abril de 1983, o jurista e advogado Heleno Fragoso, tido como militante dentro dos processos políticos, publicou ao Jornal "O Estado de S. Paulo" o artigo "Para uma interpretação democrática da Lei de Segurança Nacional". O texto fazia referência à Lei nº

¹⁸⁷ ESTADOS UNIDOS. THE WHITE HOUSE. 1999. **A National Security Strategy for a New Century**. Disponível em: <<http://cryptome.org/nss2000.htm>>. Acessado em: 20/11/2017.

6.620/1978 a qual, como visto ao ponto 2.3, por mais que abrandasse os institutos do Decreto-lei nº 898/1969, ainda possuía forte ligação do o aparelho repressivo ditatorial - "A Lei de Segurança Nacional aparece como uma excrescência, um corpo morto e fétido no novo ambiente que a Nação respeita"¹⁸⁸.

É significativo notar que seria possível uma crítica tão aberta ao regime circulasse em um meio de comunicação; notadamente, a ditadura já mostrava sinais claros de esgotamento, permitindo progressivamente a convivência como muitos elementos simbólicos da democracia. A referência do título, ademais, fazia parte de uma nítida estratégia de contorno dos processos e julgamentos, visto que, principalmente em um período de distensão democrática, seria possível "suavizar" certos institutos¹⁸⁹:

Temos, porém, sustentando que é possível dar à lei uma interpretação que se ajuste às exigências de um sistema democrático de defesa da segurança do Estado. Nenhuma lei é suficientemente má quando existem bons juízes. O próprio Superior Tribunal Militar adotou invariavelmente no passado, uma concepção democrática do crime político. (...) O Superior Tribunal Militar adquiriu prestígio e reputação como corte legal, precisamente porque exigia sempre, nos crimes contra a segurança interna, o propósito político-subversivo e a potencialidade de dano aos interesses da segurança do Estado. Com isso o Tribunal impedia sempre as perseguições despropositadas nos crimes de manifestação do pensamento, que são precisamente a área mais sensível e delicada de todo o sistema de crimes contra a segurança do Estado.

Alcides Munhoz Netto, professor de Direito Penal nesta casa, também foi ativo na militância contra o Decreto-lei "draconiano" (Decreto-lei nº 898/1969): ao escrever sobre "Estado de Direito e Segurança Nacional"¹⁹⁰, em tese defendida na VII Conferência Nacional da OAB em 1978, não refuta completamente o uso do termo "segurança nacional", sendo até mesmo encarado como um meio para a garantia de liberdade individuais. Em outras palavras, seria possível a incorporação dessa estrutura de repressão aos "moldes democráticos", pois a

¹⁸⁸ FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Para uma interpretação democrática da Lei de Segurança Nacional**. Artigo publicado no Jornal O Estado de S. Paulo, de 21 de abril de 1983 (quinta-feira), p. 34. Disponível em: <http://www.fragoso.com.br/eng/arg_pdf/heleno_artigos/arquivo39.pdf>. Acessado em: 11/10/2017.

¹⁸⁹ PEREIRA, Anthony W.. **Ditadura e repressão: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina**. Trad.: ZIMBRES, Patricia de Queiroz Carvalho. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

¹⁹⁰ NETTO, Alcides Munhoz. Estado de Direito e Segurança Nacional. In: **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná**, v. 19 n. 19, p. 161-183, 1978. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/direito/article/viewFile/8829/6139>>. Acessado em: 12/08/2017.

criminalização política em nome da proteção de fatos atentatórios à Segurança Nacional "apresenta-se como instrumento de defesa da liberdade"¹⁹¹:

O Estado não pode tolerar, sem negar-se a si próprio, a atividade dos que, valendo-se das liberdades que ele assegura, queiram terminar com a própria liberdade. O dogma de que "não há liberdade contra liberdade" fundamenta, pois, a repressão dos delitos dirigidos contra o Estado, como unidade orgânica das instituições políticas e sociais e garante dos direitos e dos cidadãos. A legitimidade em incriminar condutas contrárias à segurança externa ou interna do Estado decorre também do constitucionalismo, isto é, do princípio de que, só por meios jurídicos, pode ser reformada a estrutura do Estado. (...) Mas, paradoxalmente, ao mesmo tempo em que é garantia da liberdade, a repressão dos atentados à Segurança Nacional também apresenta graves perigos aos direitos do homem. Isto porque nem sempre a incriminação parte do conceito exato de Segurança Nacional e observa os princípios democráticos básicos do Direito Penal e Processual Penal¹⁹².

Já o livro "Direito Penal Militar e Segurança Nacional: acórdãos, votos e despachos", escrito em 1977, pelo ministro do Supremo Tribunal Militar Ernani Sátiro, não refuta uma visão "humanitária" do Direito Penal. O que, talvez, caminhe em direção contrária ao "estereótipo autoritário" do que se teria de uma figura jurídica do Supremo Tribunal Militar. Em suas palavras:

Uma coisa é certa: não se trata mais com de uma vingança. O Estado não tem o direito de vingar-se de ninguém, e muito menos o tem a parte ofendida. Esta tem o direito legítimo de defender-se, desde que o faça no momento oportuno e pelos meios próprios. Depois não. (...) Concluindo: o criminoso há de ser tratado humanitariamente. Nada de vingança pública ou privada, nada de expiação, nada de castigo desumano. A pena é um instrumento de defesa do organismo social, não de devolução do mal recebido¹⁹³.

Com a promulgação da Lei nº 7.170/1983 diversos debates surgiram trazidos ao seio Constitucional e Penal, não sendo poucos os que defenderam a sua não-recepção pela Constituição Federal de 1988¹⁹⁴ e/ou sua volta para o Código Penal. Segundo Heleno

¹⁹¹ NETTO, Alcides Munhoz. Estado de Direito e Segurança Nacional. In: **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná**, v. 19 n. 19, p. 161-183, 1978, p. 169. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/direito/article/viewFile/8829/6139>>. Acessado em: 12/08/2017.

¹⁹² *Ibidem*, p. 169-170.

¹⁹³ SÁTYRO, Ernani. **Direito Penal Militar e Segurança Nacional: acórdãos, votos e despachos**. Brasília, 1977, p. 7-8.

¹⁹⁴ "Nos comentários acima nota-se o descompasso que se formou entre a Lei de Segurança Nacional e a posterior promulgação da Constituição Federal de 1988. Sem dúvida, do ponto de vista do processo penal, muitos dispositivos da lei ordinária perderam eficácia. Mas a questão não para por aí, pois também no que toca ao Direito Penal são anunciadas grandes alterações no tratamento destinado à tipificação e dosagem das penas aplicáveis aos delitos de tal natureza". BARROS, Marco Antonio de. A Lei de Segurança Nacional e a Legislação Penal Militar. In: **Revista Justitia**, 2001, p. 6. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/artigos/4714cb.pdf>>. Acessado em: 10/10/2017.

FRAGOSO, participante ativo dos debates parlamentares à época da feitura da lei, apesar da nova lei ter algumas disposições críticas, os institutos da nova lei só deverão ser refutados se forem rigidamente originador da Doutrina de Segurança Nacional¹⁹⁵. Ademais, não seria viável a revogação da lei, pois o sistema democrático necessita de um mecanismo de defesa:

É óbvio que não se pode pensar, creio, numa simples revogação da Lei de Segurança Nacional. Muitos têm falado na necessidade de revogá-la. Mas é claro que esta lei tem de ser substituída por outra que preveja, segundo os critérios de um sistema democrático, a incriminação de fatos atentatórios à segurança do Estado¹⁹⁶.

Assim como afirma FRAGOSO, o posicionamento da Ordem dos Advogados, na figura do então presidente José Bernardo Cabral, essa lei especial "só tem sintonia nos Estados ditos de exceção¹⁹⁷". Diante disso, a estratégia para os ditos "crimes contra o Estado" seria, a volta para o Código Penal:

(...) a posição da OAB teve, como ponto de partida, o entendimento de que, nos países democráticos, os crimes contra a segurança do Estado se encontram sediados no Código Penal, o que levou todo o Conselho Federal da OAB sugerir, no instante em que se trata de reforma do Código Penal, que constassem tais crimes no último título da sua parte especial¹⁹⁸.

Mais de 30 anos após a promulgação da lei, depois de muitas tentativas de revogação e de julgamentos arbitrários, o Relatório Final da Comissão da Verdade, lançado em 2014, recomenda expressamente a revogação da lei, considerando-a incompatível com o novo paradigma constitucional. Contudo, não se refuta a previsão de uma lei "protetora" do Estado democrático de direito:

A atual Lei de Segurança Nacional – Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 – foi adotada ainda na ditadura militar e remete as concepções doutrinárias que prevaleceram no período de 1964 a 1985. A Constituição de 1988 inaugurou uma nova era na história brasileira, configurando a República Federativa do Brasil como Estado democrático de direito, fundado, entre outros princípios, na promoção dos direitos humanos. De forma consistente com essa transformação, impõe-se a revogação da Lei de Segurança Nacional em vigor e sua substituição por legislação de proteção ao Estado democrático de direito¹⁹⁹.

¹⁹⁵FRAGOSO, Heleno Cláudio. A nova lei de segurança nacional. *In: Revista de Direito Penal de Criminologia*. nº 35, jan-jun, p. 60-69, Ed. Forense. Rio de Janeiro, 1983, p. 2. Disponível: <http://www.fragoso.com.br/eng/arg_pdf/heleno_artigos/arquivo32.pdf>. Acessado em: 12/08/2017.

¹⁹⁶ SENADO FEDERAL: Subsecretaria de Edições Técnicas. **Segurança Nacional Lei 7.170/1983 de 14/12/1983**. Brasília, 1984. Depoimento do Senador Murilo Barbaró, p. 261.

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 263.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 263.

¹⁹⁹ BRASIL. **RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE**, p. 971. . Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/index.php/outros-destaques/574-conheca-e-acesse-o-relatorio-final-da-cnv>>. Acessado em: 25/08/2017.

A exposição desses posicionamentos fornecem importantes indicativos sobre a segurança nacional: há aqueles que a defendem, por acreditarem nos militares e/ou temerem o comunismo; há aqueles que acreditam na lei como modo de defesa do Estado, mas acreditam ser mais importante o respeito aos direitos humanos e, por fim, há aqueles que crêm na importância da manutenção das instituições, no entanto, os interesses do Estado podem justificar medidas extremas.

Qual dessas posições prevalece atualmente? A atual lei de segurança nacional demonstra um rompimento com a doutrina ditatorial? Quais as possíveis atualizações para o termo de segurança nacional?

Se a Heleno FRAGOSO foi possível "criticar" um ato normativo em plena ditadura militar, hoje não são poucos os veículos de informação que questionam a possibilidade de intervenção militar. A exemplo, o Estadão publicou a matéria "Intervenção, legalidade, legitimidade e estabilidade", do general de reserva Luiz Eduardo Rocha Paiva, ao dia 07 de outubro de 2017:

A intervenção militar será legítima e justificável, mesmo sem amparo legal, caso o agravamento da crise política, econômica, social e moral resulte na falência dos Poderes da União, seguida de grave instabilidade institucional com risco de guerra civil, ruptura da unidade política, quebra do regime democrático e perda de soberania pelo Estado. Esse processo revolucionário já foi propugnado, publicamente, por líderes de movimentos pseudossociais e políticos de ideologia socialista radical, todos investindo constantemente na divisão da sociedade.

Em tal quadro de anomia, as Forças Armadas tomarão a iniciativa para recuperar a estabilidade no País, neutralizando forças adversas, pacificando a sociedade, assegurando a sobrevivência da Nação, preservando a democracia e restabelecendo a autoridade do Estado após livrá-lo das lideranças deletérias²⁰⁰.

Como pode ser observado, a legitimidade militar em momentos de crise permeia ainda sob o discurso da "salvação democrática da Nação", sob bases autoritárias pautadas em um vocabulário de guerra contra a "subversidade". O instrumental para a compreensão do pano de fundo desse discurso já foi desenvolvido ao capítulo anterior.

²⁰⁰ "Intervenção, legalidade, legitimidade e estabilidade", reportagem de Luiz Eduardo Rocha Paiva ao Estadão (07/10/2017). Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral.intervencao-legalidade-legitimidade-e-estabilidade,70002027984>>. Acessado em: 02/11/2017.

Desse modo, cabe aos próximos pontos convencer como essas bases normativas, ao mesmo tempo que são reflexo de uma ideologia autoritária, fazem também parte de outros aspectos estruturais que demonstram o fluxo dessas leis à prática governamental, quais os atuais "usos" e "formas" assumidas pela "segurança nacional".

Com efeito, não é por acaso que o período de crises, combinado com algumas peculiaridades históricas brasileiras, faz com que o Brasil tenha autores que defendem teorias que tentam legitimar medidas autoritárias para a manutenção de um regime democrático - como a teoria da "intervenção militar constitucional" pelo art. 142 da Constituição Federal. Ao que tudo indica, não adianta apenas mudar as ferramentas se as engrenagens que as estruturam permanecem as mesmas.

3.2. A Constituição Federal de 1988 e a "segurança nacional": a militarização da segurança pública

Antes de adentrar para a análise da Constituição de 1988, é preciso lembrar algumas questões expostas brevemente ao capítulo primeiro, a partir da ideia de que a nossa transição "lenta, gradual e segura" para a democracia, tendo como protagonismo as instituições militares a partir de um processo de distensão extenso, do qual muitos autores não distinguem em que momento o Brasil parou de ser uma ditadura e tornou-se uma democracia.

Devido igualmente ao amplo "desgaste do termo", seu uso só permanece com uma referência explícita a segurança nacional pelo art. 173: "Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei".

Logo, ainda possui ampla carga valorativa para os instituições militares, não sendo positivado na nova ordem constitucional pela simples "não preferência" do constituinte. Ninguém melhor do que os próprias instituições militares para explicar esse processo de "maquiagem constitucional":

Já, a segurança nacional é analisada sob uma abordagem mais ampla e complexa, isto é, movendo-se além da preservação da ordem pública. Em tal caso, cabe ao Estado proteger o grupo nacional, como um todo, contra toda a sorte de ameaças internas e externas, para a satisfação de interesses, necessidades e aspirações nacionais, tais como: a democracia, o Estado de

Direito, a integridade do patrimônio nacional, a integração nacional, a paz social, o progresso e a soberania nacional. A este dever do Estado denomina-se de segurança nacional, cuja nomenclatura, no entanto, não recebeu a preferência do legislador constituinte de 1988²⁰¹.

Junto a isso, embora muitos temas da Constituição tenham recebido um tratamento progressista, este não foi o caso das relações civil-militares, não sendo poucos aos autores que defendem que a nova ordem não só manteve muitas prerrogativas militares, tidas como "não democráticas", já existentes na Constituição autoritária passada, como instituiu novas premissas sob um "verniz democrático"²⁰².

A Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança teve como uma das figuras centrais o deputado Ricardo Fiúza²⁰³, um dos líderes da coalizão apelidada de "Centrão" e defensor dos interesses militares. Um dos marcos centrais foi o estabelecimento da autonomia das Forças Armadas pela manutenção do "controle parcial do Exército sobre as PMs, alegando que o governo necessitaria de todas as suas forças para controlar contestadores da ordem social"²⁰⁴.

De acordo com Jorge ZAVERUCHA, houve uma disputa para a manutenção do art. 142 da Constituição Federal, assegurando às Forças Armadas a função de "baluartes da lei", à medida em que "*destinam-se à defesa da pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem*". Essa lógica, contudo, parte da premissa

²⁰¹ VALLA, Wilson Odirley. **Doutrina de emprego de polícia militar e bombeiro militar**. Paraná: Associação da Vila Militar Publicações Técnicas, Volume I, 2 ed. revista ampliada, 2004.

²⁰² "A nova Constituição descentralizou poderes e estipulou importantes benefícios sociais similares às democracias mais avançadas. No entanto, uma parte da Constituição permaneceu praticamente idêntica à Constituição autoritária de 1967 e à sua emenda de 1969. Refiro-me às cláusulas relacionadas com as Forças Armadas, Polícias Militares estaduais, sistema judiciário militar e de segurança pública em geral". ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição Brasileira de 1988. *In: O que resta da ditadura*. TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir. Rio de Janeiro: Editora Boitempo, 2009, p. 45. Disponível em: <<https://clinicasdotestemunhosc.weebly.com/uploads/6/0/0/8/60089183/o-que-resta-da-ditadura1.pdf>>. Acessado em: 03/10/2017.

²⁰³ A subcomissão comandada por Fiúza agendou oito sessões públicas com uma agenda altamente militarizada cinco professores da Escola Superior de Guerra; cinco oficiais das Polícias Militares estaduais; um oficial do Corpo de Bombeiros; quatro representantes do então Conselho de Segurança Nacional; dois generais da reserva; cinco representantes do Estado-Maior do Exército; três representantes da Polícia Federal; o presidente da Associação Nacional dos Comissários da Polícia Civil; o presidente da Ordem dos Advogados do Brasil e o diretor do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade de Campinas. *Ibidem*, p. 46.

²⁰⁴ Esse modelo, alega o autor, não corresponde a outros em que polícias são controladas pelo Ministério do Interior, da Justiça ou da Defesa. *Ibidem*, p. 46.

de que "são os militares quem têm o poder constitucional de *garantir* o funcionamento do Executivo, Legislativo e Judiciário, a lei e a ordem quando deveria ser o reverso"²⁰⁵.

A partir da aprovação pelo Congresso, em 23 de julho de 1991, da Lei Complementar nº 29, ao Poder Executivo seria garantido o poder de veto sobre ao pedido de intervenção militar requisitado pelos presidentes do Senado, da Câmara dos Deputados e do STF. Dito em outras palavras, assim como o arranjo institucional de 1967/69, o Executivo "*continua a ser o único poder constitucionalmente autorizado a enviar tropas para intervir em assuntos domésticos*"²⁰⁶.

Geralmente, os decretos presidenciais são promulgados para a "garantia da lei e da ordem" a partir de parâmetros estabelecidos pela Estratégia Nacional de Segurança²⁰⁷. Nesse sentido, poucos são os diálogos existentes entre Direito Penal e Justiça de Transição, pois há um amplo consenso na consideração da permanência do signo da violência a uma herança ditatorial²⁰⁸, mas pouca atenção é dada aos estudos que demonstrem qual a ligação entre a permanência de um modelo de segurança ditatorial e um modelo de segurança pública:

En lo que se llamó los 'felices años noventa' la redemocratización se entendió como un periodo de transición entre el autoritarismo y la democracia. En ese marco, las doctrinas de seguridad y defensa que prevalecieron en el continente desde los años 70, no sufrieron una transformación mayor ni tuvieron un control democrático, a pesar de los grandes avances en los temas de la integración económica y en general del tema de la globalización²⁰⁹.

²⁰⁵ ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição Brasileira de 1988. In: **O que resta da ditadura**. TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir. Rio de Janeiro: Editora Boitempo, 2009, p. 48. Disponível em: <<https://clnicasdotestemunhosc.weebly.com/uploads/6/0/0/8/60089183/o-que-resta-da-ditadura1.pdf>>. Acessado em: 03/10/2017.

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 51.

²⁰⁷ "Para o emprego episódico na GLO, nos termos da Constituição, da Lei no 9 299, de 7 de agosto de 1996 e da Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, alterada pela Lei Complementar no 117, de 2 de setembro de 2004, e Lei Complementar no 136, de 25 de agosto de 2010, as Forças Armadas deverão prever a capacitação de tropa para o cumprimento desse tipo de missão". BRASIL. **ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA**, p. 129. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acessado em: 02/11/2017.

²⁰⁸ "O Brasil ainda apresenta resquícios estruturais do autoritarismo em suas instituições, como as forças de segurança. Juan Méndez, relator especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para tortura, realizou uma série de visitas em presídios brasileiros em agosto e, após escutar o testemunho de muitos presidiários, relatou que a tortura é recorrente nessas instalações e que é uma herança da ditadura, reforçada pela impunidade dos agentes (Éboli, 2015b)". BRASIL. **RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE**, p. 48. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/index.php/outros-destaques/574-conheca-e-acesse-o-relatorio-final-da-cnv>>. Acessado em: 25/08/2017.

²⁰⁹ ROMERO, Carlos A. El tema democrático y la seguridad multilateral. In: **Aldea Mundo**, v. 8, n. 16, p. 48-58, 2004, p. 53. Disponível em: <<http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/18162/2/articulo16-5.pdf>>. Acessado em: 05/11/2017. Ainda sobre esse tema: ZAFFARONI, Raul Eugênio. Globalização e sistema penal na América Latina: da segurança nacional à urbana. In: **Revista Brasileira de Ciências Criminais n. 20**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

Somado a este possível manutenção de premissas militares, é inegável que a nova ordem constitucional, concomitantemente a ampla positivação de direitos fundamentais, houve um fenômeno de "hipertrofia do direito penal"²¹⁰, ficando e à cargo das Polícias Militares a competência de polícia ostensiva e de preservação da *ordem pública*, dizendo-as forças auxiliares e reserva do Exército, como dispõe o art. 144.

Antes do regime autoritário de 1964, as Polícias Militares eram coadjuvantes ao papel da segurança pública, cabendo apenas o papel ostensivo, incluindo o trânsito e a segurança de dignitários, investigação e a realização da instrução criminal nos processos sumários²¹¹. Atualmente, as questões de segurança interna e pública misturam-se por um processo de *militarização* da segurança pública:

A visibilidade máxima da militarização é a substituição de um Estado civil por um Estado militar e policial, centrado na vigilância desmedida – pois tudo e todos se tornam riscos e ameaças – e que funda suas ações da organização e da tecnologia às estratégias e táticas – na panóplia operacional que o militarismo oferece e, por fim, de a possível ligação entre segurança e militarismo, compreendendo a construção mais 'contemporânea' da permanência do militarismo, principalmente na transmutação para as relações de segurança²¹².

Este contexto de "crise permanente" são propícios para o uso de institutos das leis de segurança nacional: como visto ao capítulo segundo, o julgamento de civis pela Polícia Militar foi amplamente utilizado aos vários momentos de polarização política ao século XX. Atenção: não se está defendendo que as leis de segurança nacional são a "única fonte" de modelos de repressão judicial, mas, sim, que elas trazem consigo uma ampla bagagem histórico-jurídica acerca de como Brasil tratou de suas dissidências políticas.

²¹⁰ "O projeto penal do neoliberalismo encerra um paradoxo: pretende incrementar 'mais Estado' nas áreas policial, de tribunais criminais e de prisões para solucionar o aumento generalizado da insegurança objetiva e subjetiva que é, ela mesma, causada por 'menos Estado' no front econômico social nos países avançados do Primeiro Mundo". WACQUANT, LOIC. Rumo à militarização da marginalização urbana. In: **Discursos Sediosos, Crime, direito e sociedade**. Ano 11 número 15/16 primeiro e segundo semestre de 2007. Editora Revan, 2007. AZEVEDO, Rodrigo Ghiringuelli de. **Criminalidade e Justiça Penal na América Latina**. Dossiê Sociologias, Porto Alegre, ano 7, nº 13, jan/jun. 2005, p. 212-241.

²¹¹ "A partir, principalmente, de 1969, auge da repressão política, houve uma reversão nas funções das polícias. As Polícias Militares saíram de seu quartelamento e foram lançadas nas ruas com o objetivo de fazer o papel do policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública, aí incluindo o controle do tráfego de veículos". ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição Brasileira de 1988. In: **O que resta da ditadura**. TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir. Rio de Janeiro: Editora Boitempo, 2009, p. 56. Disponível em: <<https://clnicasdotestemunhosc.weebly.com/uploads/6/0/0/8/60089183/o-que-resta-da-ditadura1.pdf>>. Acessado em: 03/10/2017.

²¹² SANTOS, Daniel dos. A militarização da justiça e a defesa da democracia. In: **Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**. v.4, nº 1, p. 123- 140. Rio de Janeiro, 2011, p. 126.

Esse diagnóstico é de extrema importância, uma vez que, como demonstrado ao capítulo anterior, pode ser detectado uma certa "linearidade" para a construção desses modelos de "retenção de crise". A extensão da competência da Justiça Militar é uma delas.

Essa lógica, ademais, pode ser vista a partir da Estratégia de Nacional de Defesa, documento que estabelece diretrizes para a adequada preparação e capacitação das Forças Armadas, de modo a garantir a segurança do país tanto em tempo de paz, quanto em situações de crise, com a última versão de datada de 2012. Neste documento, a "Segurança Nacional" ainda aparece como objetivo a ser incrementado por todas as instâncias do Estado a partir de onze elementos são estabelecidos. Destacam-se apenas três exemplos:

o aperfeiçoamento de processos para o gerenciamento de crises;
a prevenção de atos terroristas e de atentados massivos aos Direitos Humanos, bem como a condução de operações contraterrorismo, a cargo dos ministérios da Defesa e da Justiça e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSIPR);
as ações de segurança pública, a cargo do Ministério da Justiça e dos órgãos de segurança pública estaduais²¹³.

Não foi por acaso, o presidente Michel Temer sanciona Lei nº 13.491/2017²¹⁴, anteriormente pensada para as Olimpíadas do Rio de Janeiro, que permite a Justiça Militar julgar eventuais crimes cometidos por civis durante operações militares de segurança pública no Rio de Janeiro. O argumento da *garantia da lei e da ordem*²¹⁵ ainda continua amplo o bastante para abarcar qualquer atitude tida, em um primeiro momento, como ilegais, desmedidas, mas necessárias diante do momento.

Assim, o uso das forças armadas como "único recurso viável", "necessário" para o controle da "guerra às drogas", "do crescimento urbano desmedido", "da violência urbana" acaba fortalecendo a velha parceria entre Executivo e Forças Armadas no restabelecimento da ordem. Carlos Magno Nazareth CERQUEIRA já alertava: "um Estado forte com uma força

²¹³BRASIL. **ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA**. p. 134-135. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acessado em: 02/11/2017.

²¹⁴ Ressalta-se ainda que o presidente vetou um dos dispositivos da lei que limitava o aumento de competência, permitindo o julgamento de crimes praticados contra civis até o 31 de dezembro de 2016. Segundo a lógica do veto, essa limitação resultaria em insegurança jurídica, pois "O emprego recorrente das Forças Armadas como último recurso estatal em ações de segurança pública justifica a existência de uma norma permanente a regular a questão". Essa medida obteve, no entanto, amplas críticas da comunidade internacional.

²¹⁵ As situações abarcadas pela lei são: operações de paz e de, cumprimento de tarefas estabelecidas pelo presidente da República ou pelo ministro da Defesa e ação que envolva a segurança de instituição militar ou de missão militar.

pública forte e enérgica para manter a ordem pública nas ruas foi o ideário do período 'revolucionário'²¹⁶.

Veja, por exemplo, o discurso da ex-Presidente Dilma Rousseff durante a assinatura do Decreto de renovação da Garantia da Lei e da Ordem, em 12 de setembro de 2014:

Aqui, nós iniciamos essa parceria através de uma concepção em que nós iríamos dar sustentação a toda a política de recuperação de territórios de alta vulnerabilidade social, onde se localizava o território que organizava o crime em várias facções.

E fizemos isso porque acreditávamos que esse era um elemento fundamental da questão relativa a nosso dever em relação à população. Há um preceito constitucional que atribui aos estados a questão da segurança pública. Nós discordamos desse preceito, porque achamos que o papel do governo federal tem de ser um papel ativo na área da segurança pública, não pode ser um papel de simples repassador de fundos. E aqui nós estamos num momento especial²¹⁷.

Várias pistas nos mostram como há a permanência de uma ideia de "segurança cooperativa", oriunda de uma mentalidade bipolar, vê o cidadão como inimigo, o traficante. Nesse sentido, *"os militares brasileiros continuam a exercer influência política e detêm prerrogativas incompatíveis com um regime democrático. Esta influência vem aumentando, na área da lei e da ordem," especialmente, com as sucessivas greves das Polícias Militares estaduais e com o aumento do narcotráfico*²¹⁸.

Nesse panorama, a "Guerra às Drogas", encarada como política externa norte americana, é um dos pontos essenciais para a compreensão da permanência e extensão/modificação do conceito de segurança. Em 1986, a National Security Decision Directive on Narcotics and National Security, por força da política de Ronald Regan (1981-1989) para o refreamento da expansão global do mercado de drogas travado sob o binarismo "países produtores" versus "países consumidores", conferiu ao narcotráfico o status de ameaça

²¹⁶ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Remilitarização da segurança pública: a operação Rio. *In: Discursos Sediosos, Crime, direito e sociedade*. Ano 1 número 1, primeiro semestre de 1996. Editora Relume, 1996, p. 143.

²¹⁷ BRASIL. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante assinatura do Decreto de Renovação da Garantia da Lei e da Ordem - Rio de Janeiro/RJ**. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-assinatura-do-decreto-de-renovacao-da-garantia-da-lei-e-da-ordem-rio-de-janeiro-rj>>.

²¹⁸ ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição Brasileira de 1988. *In: O que resta da ditadura*. TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir. Rio de Janeiro: Editora Boitempo, 2009, p. 52. Disponível em: <<https://clnicasdotestemunhosc.weebly.com/uploads/6/0/0/8/60089183/o-que-resta-da-ditadura1.pdf>>. Acessado em: 03/10/2017.

à segurança nacional dos Estados Unidos ao lado do “terrorismo comunista”²¹⁹”. George H. W. Bush (1989-1993) também demonstrou especial empenho neste conflito, essencialmente pela interdição do cultivo de coca pelo Peru e Bolívia.

Por mais que o Brasil não se encaixe perfeitamente em "países produtores", ele mostra-se essencial pelo seu georreferenciamento, sendo um verdadeiro "corredor" para o tráfico por conta da sua ampla zona fronteiriça. Todavia, a proteção destas áreas sempre foi de competência militar por conta de ataques externos. Assim, não é difícil imaginar que o tráfico de drogas, traduzido na categoria de "crimes transnacionais", exigia "medidas drásticas" e um esforço de cooperação e proximidade entre Estados Unidos e Brasil:

É possível notar a partir deste período um adensamento do aparato legislativo e institucional voltado às temáticas das drogas, bem como o reordenamento do aparato de segurança nacional, as Forças Armadas, para lidar com o tráfico de drogas, problema que até então não lhe diziam respeito. A partir de 1990, reproduzindo e reformulando uma tendência que se consolidava internacionalmente, o Brasil não apenas endureceu, as políticas de repressão ao tráfico de drogas, como também passou a fazer uso das Forças Armadas para lidar com temas que tradicionalmente seriam tratados no âmbito da segurança pública²²⁰.

Não é de se espantar os altos índices de mortalidade pela polícia. De acordo com o relatório Força Letal: Violência Policial e Segurança Pública no Rio de Janeiro e em São Paulo²²¹ (Human Rights Watch, dezembro de 2009), a pesquisa empírica demonstra que, desde 2002, as polícias do Rio e de São Paulo juntas mataram mais de 11.000 pessoas - um número alarmante para os padrões internacionais.

Por mais que não seja o tema deste trabalho, é preciso apenas fazer um adendo que a questão territorial e racial são centrais para compreender a seletividade dessa "abordagem", desde a "brutalidade cotidiana à tortura institucionalizada²²²", "*as táticas de saturação, a vigilância de todos os lados e a coação exercida pelo Estado sobre os remanescentes do*

²¹⁹ SANTOS, Leandro Fernandes Sampaio. A Inserção Do Tráfico De Drogas na Agenda De Segurança Da Comunidade Andina De Nações. In: **Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina**, 2016, p. 4. Disponível em: <https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/Leandro_Santos_II-Simposio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-America-Latina.pdf>. Acessado em: 10/10/2017.

²²⁰ VILLELA, Priscila. O tráfico de drogas: uma ameaça à segurança do Brasil. In: **MONÇÕES: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 2, n. 3, jul./dez., 2013. Disponível em: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/viewFile/2837/1699>>. Acessado em: 01/11/2017.

²²¹ BRASIL. **Força Letal: Violência Policial e Segurança Pública no Rio de Janeiro e em São Paulo** (Human Rights Watch, dezembro de 2009). Disponível em: <<https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/brazil1209ptwebwcover.pdf>>. Acessado em: 12/10/2018.

²²² WACQUANT, LOIC. Rumo à militarização da marginalização urbana. In: **Discursos Sediosos, Crime, direito e sociedade**. Ano 11 número 15/16 primeiro e segundo semestre de 2007. Editora Revan, 2007, p. 210.

gueto e das favelas de forma a 'restaurar a ordem' para posterior benefício dos próprios moradores não seria recebida, se aplicada em bairros de classe média²²³".

Junto a isso, a quantidade para o enquadramento de tráfico também não obedece uma regra precisa: é possível que uma pessoa negra seja presa com 0,5 gramas de maconha, ao mesmo tempo em que 450 kg de cocaína em um helicóptero continue sob panos quentes.

Enquanto isso, no "mundo mágico" das manifestações pró-impeachment em 2017, o "prestígio" gozado pelos militares permanece, não havendo poucos manifestantes que pediram para tirar "selfies" com os oficiais que escoltavam os movimentos. A visão de um corpo militar íntegro e incorruptível atíça ainda mais o imaginário brasileiro que concebe o "golpe militar" como tábua de salvação. Eles seriam a ordem, a disciplina, enquanto que os outros grupos sociais seriam a desordem, a corrupção, a rouboalheira, a imoralidade.

3.3 Reconfiguração do discurso de segurança nacional: uma análise a partir da Lei Antiterrorismo (Lei n. 13.260/2016) e a Lei de Migração (Lei n. 13.445/2017)

O subcapítulo anterior nos auxilia na compreensão da permanência do poderio militar aos "momentos de crise" sob a égide da "garantia e da lei e da ordem" ao trato das questões de segurança pública. Em verdade, essas ações têm demonstrado uma prática de governo recorrente, demonstrando uma "acomodação perversa" entre o *modus operandi* democrático e o autoritário.

Dessa forma, as diferentes formas de repressão social devem ser interpretadas tendo como base um conceito de *extensivo* de segurança. Não se está defendendo a correspondência perfeita entre a militarização da segurança pública e a "segurança nacional". Mas, ao mesmo tempo, não se pode dizer que tenha havido o esvaziamento total das bases da "segurança nacional". Este ponto busca mostrar uma outra ressignificação para o termo.

Independente da promulgação de uma nova lei, a segurança nacional nunca se propôs a se bastar nela mesma. Como será visto aos próximos pontos, a concepção de terrorista continua a se pautar na divisão binária de segurança interna e segurança externa: pois termos o "cidadão-terrorista" e o "estrangeiro-terrorista".

²²³WACQUANT, LOIC. Rumo à militarização da marginalização urbana. In: **Discursos Sediosos, Crime, direito e sociedade**. Ano 11 número 15/16 primeiro e segundo semestre de 2007. Editora Revan, 2007, p. 212.

Neste âmbito, por mais que o Brasil não seja considerado, internacionalmente, como um potencial alvo de ataques terroristas no modelo do norte-americano, a configuração mais sólida da concepção brasileira da "figura" terrorista liga-se a dois marcos normativos: a Lei Antiterrorismo (Lei n. 13.260/2016) e a Lei de Migração (Lei n. 13.445/2017).

Este dois atos normativos representam, portanto, um espaço amostral no qual o discurso da "segurança" aos moldes excessivamente protetivos ainda se perpetuam. Ademais, como será visto nos próximos pontos, muitos dos institutos incorporados para o "controle social" provém de inspiração das leis de segurança nacional.

3.3.1 "Cidadão terrorista" ou a criminalização do direito ao protesto?

Paulo ABRÃO e Marcelo D. TORRELY²²⁴ argumentam a existência de dois mecanismos-chave para garantir a legitimidade da ditadura brasileira de 1964-1988: a operação de uma ideia "desenvolvimentista" transmutada pelo discurso do "milagre econômico", juntamente com a construção de um "discurso do medo" formando a ideia de "terroristas" e "colaboradores do terror" para os opositores ao regime.

Por esse ângulo, em especial, a análise da aplicabilidade da Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170/1983) tem os seus resultados mais evidentes por conta da permanência de um modelo repressivo que, por mais que tenha esvaziado muitos institutos da ditadura, consolidou-se como ponte para os diversos casos de criminalização política.

O ano de 2006 também foi palco de amplas discussões acerca da aplicação ou não da Lei de Segurança Nacional perante a crise de *segurança pública* no Estado do Espírito Santo. De acordo com o o secretário de Segurança Pública, Evaldo Martinelli, as investigações dos incêndios, contra coletivos na Grande Vitória deixariam de ser considerados atos contra o patrimônio para serem classificados como "atos terroristas"²²⁵.

Em outubro de 2013, na ocasião do crescimento das "manifestações para o passe livre", participantes também foram enquadrados na Lei nº 7.170/1983, gerando amplos

²²⁴ ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. As dimensões da Justiça de Transição no Brasil, a eficácia da Lei de Anistia e as alternativas para a verdade e a justiça. *In: A Anistia na Era da Responsabilização: O Brasil em Perspectiva Internacional e Comparada*. Brasília e Oxford, 2011.

²²⁵ "Espírito Santo pode adotar Lei de Segurança Nacional nos casos de ataques a ônibus", *Gazeta do Povo* (14/03/2006). Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/espírito-santo-pode-adotar-lei-de-seguranca-nacional-nos-casos-de-ataques-a-onibus-9xn2brbhp4e88faibq4hvxg7i>>. Acessado em: 02/10/2107.

debates acerca da legitimidade dos protestos em meio a diversas "depredações patrimoniais" e a participação de "black blocs". Ao Rio de Janeiro, a figura mais emblemática foi da militante Elisa Quadros, transformada pela grande mídia em "terrorista²²⁶".

Depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, os argumentos em defesa da Lei de Segurança Nacional tornaram-se mais difíceis, tendo em vista a orientação principiológica trazida diversa das antigas disposições autoritárias. O termo "terrorista", no entanto, possui expressão constitucional²²⁷ pelo artigo 4º, inciso VIII - "repúdio ao terrorismo e ao racismo" -, pelo artigo 5º, inciso XLIII - "a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo".

A maioria das argumentações em torno dessa temática, todavia, não propunham a mera "revogação da lei", mas sim a transmutação para o Código Penal sob a forma de "crimes contra o Estado de Direito". Uma das tentativas é representada pela PL 6764/2002²²⁸, elaborada à pedido do ex presidente Luiz Inácio Lula da Silva aos ministros Tarso Genro (Justiça) e Jorge Felix (GSI), preservando os antigos "chavões" da segurança nacional, principalmente os crimes de segurança externa: "Tipifica os Crimes contra o Estado Democrático de Direito a saber: Crime contra a Soberania Nacional, Crime contra as Instituições Democráticas, Crime contra o Funcionamento das Instituições Democráticas e dos Serviços Essenciais, Crime contra Autoridade Estrangeira ou Internacional e Crime contra a Cidadania".

Pela disposição ao Capítulo III do Projeto de Lei, vê-se um exemplo de tentativas pela a tradução "crimes de terrorismo²²⁹" como praticar ato de facciosismo político ou religioso

²²⁶ "Personagens de onda de protestos de 2013 respondem a processos judiciais." , Flávio Costa e Fabiana Maranhão ao site da UOL (08/01/2016). Disponível em: < <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/01/08/personagens-de-protestos-de-junho-de-2013-respondem-a-processos-judiciais.htm?cmpid=copiaecola>>. Acessado em: 02/10/2107.

²²⁷ Somado a isso, Leis dos Crimes Hediondos (8.072/90), que também traz em seu texto referências sobre o terrorismo, reafirma o texto constitucional quando estabelece no seu artigo 2º a seguinte redação: Art. 2º Os crimes hediondos, a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e o terrorismo são insuscetíveis de: I - anistia, graça e indulto; II - fiança e liberdade provisória.

²²⁸ BRASIL. PL N° 6764/2002. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2E0B4E62D554D334117A6665BD57C78E.proposicoesWebExterno1?codteor=32274&filename=PL+6764/2002>. Acessado em 21/10/2017.

²²⁹ Art. 371. Praticar, por motivo de facciosismo político ou religioso, com o fim de infundir terror, ato de I - devastar, saquear, explodir bombas, seqüestrar, incendiar, depredar ou praticar atentado pessoal ou sabotagem, causando perigo efetivo ou dano a pessoas ou bens; ou II - apoderar-se ou exercer o controle, total ou parcialmente, definitiva ou temporariamente, de meios de comunicação ao público ou de transporte, portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, instalações

com vistas à infundir o terror. O uso deste termo, no entanto, gera ampla divergência entre os mais variados níveis de jurisdição: a Corte Interamericana de Direitos Humanos denomina a Operação Condor como "terrorismo de Estado"²³⁰ e, em 2016, temos a aprovação da "Lei Antiterrorismo" (Lei n. 13.260/2016).

Esta lei, vale ressaltar, é promulgada em meio a constantes pressões internacionais, principalmente do Comitê Olímpico Internacional, altamente traumatizado após o "Massacre de Munique" em 1972, defendendo a ampliação de uma segurança legal para eventuais delitos ocorridos durante a realização dos Jogos Olímpicos neste ano no Rio de Janeiro. Às vésperas da Olimpíada, a "operação Hashtag" levou à primeira condenação por terrorismo no Brasil.

A lei traz logo ao art. 2º a definição de terrorismo como:

prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública.

Assim como as antecessoras leis de segurança nacional, ela traz a preocupação dos "ataques" por guerrilhas urbanas, do desvio dos serviços públicos - sendo até mesmo empregado o tipo clássico para as leis de segurança nacional, sabotagem-, do fornecimento de treinamento por país estrangeiro²³¹, o medo da "invasão"²³². Todas essas disposições tiveram suas modos embrionárias nas leis de segurança nacional.

Fortes críticas foram feitas, destacando-se a sua possível "munição à repressão e criminalização dos protestos sociais", além das bases de uma "ideologia militar para o emprego da polícia fardada", pela necessidade de proteção da Nação frente ao inimigo

públicas ou estabelecimentos destinados ao abastecimento de água, luz, combustíveis ou alimentos, ou à satisfação de necessidades gerais e impreteríveis da população: Pena – reclusão, de dois a dez anos.

²³⁰ BRASIL. **RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE**, p. 41. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/index.php/outros-destaques/574-conheca-e-acesse-o-relatorio-final-da-cnv>>. Acessado em: 25/08/2017, p. 41.

²³¹ A atual Lei de Segurança Nacional preserva a preocupação com a "negociação com governo ou grupo estrangeiro". Veja-se o art. 8º: "Entrar em entendimento ou negociação com governo ou grupo estrangeiro, ou seus agentes, para provocar guerra ou atos de hostilidade contra o Brasil". De acordo com o Decreto-lei n. 314/1967, ao art. 6º, "entrar em entendimento ou negociação com govêrno estrangeiro ou seus agentes, a fim de provocar guerra ou atos de hostilidade contra o Brasil": O Decreto-lei nº 898/1969, ao art. 8, manteve essa disposição.

²³² Veja-se, por exemplo, o art 5º desta lei: "Art. 5º Realizar atos preparatórios de terrorismo com o propósito inequívoco de consumir tal delito: Pena - a correspondente ao delito consumado, diminuída de um quarto até a metade. § 1º Incorre nas mesmas penas o agente que, com o propósito de praticar atos de terrorismo: I - recrutar, organizar, transportar ou municiar indivíduos que viajem para país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade; ou II - fornecer ou receber treinamento em país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade.

estrangeiro. Como visto aos capítulos anteriores, essa ordem de pensamento mostra-se consideravelmente descompromissada com a garantia de direitos e com limitações do poder de polícia.

A práxis seria a de "prender para investigar", um modelo antecedente a própria consumação²³³. Assim como as antigas leis de segurança nacional, o artigo 5 estabelece a criminalização dos "atos preparatórios de terrorismo com o propósito inequívoco de consumir tal delito".

É possível, portanto, que essa "atualização" da segurança nacional fornece importantes pistas a permanência do legado de criminalização política é traduzido atualmente como uma limitação de garantias processuais, estabelecendo uma logística na qual o cidadão é visto como um potencial inimigo do Estado.

Com efeito, somado ao aspecto mais proeminente da militarização das favelas, há também a transposição de uma lógica bélica para criminalização social, pois, para o enquadramento nas LSN é preciso o elemento subversivo, com o intuito de mudar a ordem. No entanto, a prática mostra que a lei somente é enquadrada em casos nitidamente "contra-hegemônicos".

Nesse aspecto, cabe o questionamento: o pensamento contra hegemônico não é necessariamente que busca mudar a ordem e, portanto, combativo? É neste ponto, talvez, em que muitos cientistas políticos continuem a classificar o Brasil como um semi-autoritarismo ou uma frágil democracia. Pois, há uma forte tendência de proteção de valores conservadores em detrimento da pluralidade ideológica.

3.3.2 A Lei de Migrações (Lei nº 13.445/2017): uma dívida histórica

Pelo até agora exposto, pode haver a impressão de que a reconfiguração do discurso da "segurança nacional" foi um movimento unidimensional que se voltou a um discurso de criminalização de protestantes e dos movimentos sociais. No entanto, como também demonstrado ao ponto 2.2, o termo é flexível o bastante para permitir a maleabilidade

²³³ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Remilitarização da segurança pública: a operação Rio. *In: Discursos Sediosos, Crime, direito e sociedade*. Ano 1 número 1, primeiro semestre de 1996. Editora Relume, 1996, p. 143.

pendular, oscilando conforme as contingências políticas para um inimigo interno, ora para um inimigo externo.

As leis de segurança nacional, como já exposto, também traziam em seu cerne a preocupação com o estrangeiro ou com a possível "invasão comunista", pois, acreditava-se que o Brasil seria tomado por tropas soviéticas para a implementação do comunismo. Esse medo, desde a Lei nº 38/1935 foi traduzido em linguagem jurídica como "subversão", como pode ser visto ao art. 20, § 4º: "Promover, organizar ou dirigir sociedade de qualquer espécie, cuja actividade se exerça no sentido de subverter ou modificar a ordem política ou social por meios não consentidos em lei, § 4º Este artigo applica-se ás sociedades estrangeiras que, nas mesmas condições, operarem no Paiz".

Junto a isso, ao mesmo ato normativo, o art. 33 traz a disposição da expulsão do estrangeiro do território nacional em caso de crimes dispostos à Lei nº 38/ 1935 e art. 34 dispõe como agravante "a prática do delito com ajuda, ou subsídio de Estado estrangeiro, ou organização estrangeira ou de carácter internacional".

O Decreto-lei nº 314/1967 acentua, por assim dizer, a distinção, implícita ou explícita, de duas "classes" de estrangeiros: os "subversivos", que deveria ser combatidos, e o "governo estrangeiro", "autoridade estrangeira", que esteja a serviço no Brasil que, ao contrário dos primeiros, não representaria perigo à Nação, pelo contrário, seriam bem vindas aos olhos dos "objetivos nacionais".

Um dos maiores exemplos desta última classe são os "crimes contra a honra", "Art. 19. Ofender publicamente, por palavras ou escrito, chefe de govêrno de nação estrangeira", "Art. 20. Exercer violência de qualquer natureza, contra chefe de govêrno estrangeiro, quando em visita ao Brasil ou de passagem pelo seu território".

Já os combatidos eram mencionados, geralmente, de maneira indireta, fazendo menção expressa da criminalização de atos de cooperação com o governo estrangeiro. Exemplo disso seria o art. 6º, "Entrar em entendimento ou negociação com govêrno estrangeiro ou seus agentes, a fim de provocar guerra ou atos de hostilidade contra o Brasil", ou o art. 7º, "Praticar atos de hostilidade contra potência estrangeira, capazes de provocar, por parte desta, guerra ou represálias contra o Brasil".

O Decreto-lei nº 898/1969, a respeito dos "países combatidos", inaugura o princípio da extraterritorialidade ao art 6º -"Aplica-se êste Decreto-lei ao crime cometido por estrangeiro contra brasileiro fora do Brasil, ressalvadas as disposições de convenções, tratados e regras de

direito internacional". Além disso, semelhante posicionamento também pode ser visto ao art 15: "Promover ou manter, em território nacional, serviço de espionagem em proveito de país estrangeiro ou de organização subversiva".

Os "países protegidos" eram os abarcados pelos "crimes contra a honra", como o art. 18, "Violar imunidades diplomáticas, pessoais ou reais, ou de Chefe, ou representante de Nação estrangeira, ainda que de passagem pelo território nacional" e art. 21, "Ofender publicamente, por palavras ou escrito, Chefe de Govêrno de Nação estrangeira".

Marcia Anita SPRANDEL capta bem essa relação, ao estabelecer que há uma certa "equivalência" entre o cidadão subversivo e o estrangeiro alienígena:

No caso da legislação produzida no período da ditadura militar e num contexto de Guerra Fria, há diferenciais teóricos importantes em relação a essa literatura: a ameaça que vem de fora é pensada como intrinsecamente ligada aos "inimigos internos", os brasileiros considerados "subversivos".

Ou seja, ao estrangeiro "alienígena" equivaleria, estruturalmente, tanto em termos de suspeição política quanto de necessidade de controle jurídico, o cidadão brasileiro "subversivo". Além de ocuparem uma mesma posição estrutural, estes dois grupos, na medida em que poderiam entrar potencialmente em relação, eram vistos como extremamente ameaçadores para o regime e para a "segurança nacional"²³⁴

A atual Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170/1983), todavia, não estabelece essa divisão estanque. Mas, como foi exposto brevemente ao ponto acima, ainda há uma preocupação que cidadãos estabeleçam um "regime colaborativo" com país estrangeiro. Dois exemplos são o art. 13, "Comunicar, entregar ou permitir a comunicação ou a entrega, a governo ou grupo estrangeiro, ou a organização ou grupo de existência ilegal, de dados, documentos ou cópias de documentos, planos, códigos, cifras ou assuntos que, no interesse do Estado brasileiro, são classificados como sigilosos" e ao art. 4, pela consideração de agrante a prática de crime "auxílio, de qualquer espécie, de governo, organização internacional ou grupos estrangeiros"²³⁵.

²³⁴ SPRANDEL, Marcia Anita. Migração e crime: a Lei 6.815, de 1980. In: **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 23, n. 45, jul./dez. 2015. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852015000200145>. Acessado em: 01/11/2017.

²³⁵ Essas dispositivos, vale ressaltar, foram repetidos do art. 43, II do Decreto-lei nº 314/1974 e o art. 49, II do Decreto nº 898/1969. São retirados, portanto, os crimes contra honra e contra a integridade de representantes de governo estrangeiro.

Tendo como base esse breve panorama, "Estatuto do Estrangeiro" (Lei nº 6.815/ 1980) seguiu à risca as concepções travadas pela Doutrina de Segurança Nacional, reconfigurando a concepção de migrações a partir de pressupostos de "que era preciso impedir de ingressar no país, prender, deportar ou expulsar estrangeiros em nome da segurança nacional, a ditadura militar aprofunda uma percepção da periculosidade do estrangeiro já presente na legislação migratória e de colonização desde o século XIX²³⁶".

A sua denominação de "entulho autoritário" ganha adesão recorrente pelos internacionalistas, tendo como principais características "*o alto grau de restrição e burocratização da regularização migratória, a discricionariedade absoluta do Estado, a restrição dos direitos políticos e da liberdade de expressão, além de explícita desigualdade em relação aos direitos humanos dos nacionais*²³⁷".

Ele estabelece, portanto, uma premissa de "cautela" para a política de imigração. "Tentar contra a segurança nacional" seria um dos motivos para a expulsão do estrangeiro, como estabelece o art. 65 - "É passível de expulsão o estrangeiro que, de qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranqüilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais".

Assim como a Lei de Segurança Nacional, houve um forte embate com a nova ordem principiológica estabelecida pela Constituição Federal de 1988, principalmente pela disposição do art. 5, a partir de uma tendência majoritária de assegurar, também aos estrangeiros, um centro pelo menos mínimo de direitos²³⁸. Esse "embate" entre legislações

²³⁶SPRANDEL, Marcia Anita. Migração e crime: a Lei 6.815, de 1980. In: **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 23, n. 45, jul./dez. 2015. Brasília, 2015, p. 1-5. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852015000200145>. Acessado em: 01/11/2017

²³⁷CARVALHO, Claudia Paiva; GUIMARÃES, José Otávio Nogueira; GUERRA, Maria Pia. **Justiça de transição na América Latina**: panorama 2015. Ministério da Justiça: Brasília, 2016, p. 48. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anexos/justica-de-transicao-e-justicia-de-transicion-web-final.pdf>>. Acessado em: 29/08/2017.

²³⁸SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. Ainda sob esse aspecto: "uma política migratória calcada em lei ultrapassada, que tem como objetivo comum a necessidade de selecionar imigrantes sob fundamento da Segurança Nacional, não corresponde aos novos desafios, econômicos e sociais, que se abrem com a distinta realidade social do Brasil e sua projeção internacional, calcados, sempre, na reserva de justiça dirigente da Constituição de 1988". KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. **O estatuto do estrangeiro e a lei de migrações: entre a doutrina da segurança nacional e o desenvolvimento humano**. Tese de pós-graduação UFPR. Paraná, 2016, p. 77. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/42884/R%20-%20D%20-%20PEDRO%20HENRIQUE%20GALLOTTI%20KENICKE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acessado em: 29/10/2017.

infra-constitucionais, marcadas pelo forte marco ideológico autoritário e militarista, também aparece com proeminência à crítica da doutrina:

A nova ordem jurídica com que se choca o Estatuto do Estrangeiro é representada por excelência pela Constituição de 1988, redigida no período da redemocratização do país, e portadora de um grande elenco de direitos fundamentais ao longo do seu texto, em especial no art. 5o. A esta se soma a assinatura pelo Brasil de diversos tratados internacionais de direitos humanos. É evidente a incompatibilidade do Estatuto do Estrangeiro, elaborado na época da ditadura militar sob inspiração da doutrina da segurança nacional, com esta nova ordem normativa²³⁹.

No entanto, em 2001, o ataque às Torres Gêmeas polarizou a balança antes entre o embate inimigo externo e inimigo interno. A "Guerra contra o Terrorismo" impõe uma nova Agenda de Segurança pelos Estados Unidos, a partir um conceito amplo de terrorismo que permite a hipertrofia da ingerência norte americana para assuntos de "segurança nacional" e "transnacional":

Sin embargo, siendo el terrorismo la mayor amenaza a su seguridad y convirtiéndose así en prioridad de la política exterior de Estados Unidos, el Pentágono y su Comando Sur están viendo a América Latina a través de este lente, como si todos los problemas en la región fueran potenciales amenazas terroristas. Esto exacerbará aún más la tendencia regional hacia la militarización y sus consecuentes impactos sobre los derechos humanos y la democracia²⁴⁰.

Ao dia 13 de novembro de 2001, os Estados Unidos no dia e que o autoriza a "indefinite detention" e o processo perante as "military comissions" dos não cidadãos suspeitos de envolvimento em atividades terroristas. Já o *USA Patriot Act*, promulgado pelo Senado no dia 26 de outubro de 2001, permite ao Attorney general "manter preso" o estrangeiro suspeito de atividades que ponham em perigo a "segurança nacional" dos Estados Unidos. Como se pode ver, a suspensão de garantias processuais é uma prática usual em nome da "segurança nacional".

O imaginário que faz a distinção entre esse binarismo "países desejados" x "países combatido", resultado de um momento de alta polarização política que dividia países comunistas e países não comunistas, ainda possui aderência aos discursos mais conservadores. Um exemplo claro seria o chavão "volta pra Cuba", situação na qual a recepção de médicos

²³⁹ BARALDI, Camila Bibiana Freitas. **Migrações Internacionais, Direitos Humanos e cidadania sul-americana**. Tese de pós-graduação USP. São Paulo, 2014.

²⁴⁰ FREEMAN, Laurie, CHILLIER, Gaston. El Nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica de la OEA: Una Amenaza en Potencia. *In: Un Informe Especial de Wola*, Julio 2005. Disponível em: <https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Regional%20Security/past/El%20nuevo%20concepto%20de%20seguridad_lowres.pdf>. Acessado em: 02/11/2017.

cubanos pelo programa "Mais médicos" pode evidenciar o desprestígio de países associados ao comunismo.

Apesar desse "contexto desfavorável", com a promulgação Nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), "o *ideário da segurança nacional dá lugar ao alinhamento da lei com a Constituição Federal de 1988 e os tratados internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil*²⁴¹". Ela estabelece um canal mais dialógico com a centralidade dos direitos humanos, estabelecendo um amplo leque de princípios e diretrizes ao seu art. 3.

Apesar dos significativos avanços, muitas críticas quanto a permanência da "mentalidade de segurança nacional", representada principalmente por toda a excessiva burocracia para o controle permanente dos estrangeiros, vistos como uma "ameaça", e um paradigma nacionalista e seletivo²⁴². Há, portanto, uma reconfiguração do "discurso de segurança nacional" a partir desse novo contexto de "segurança permanente", aliado ao termo de novos ataques terroristas. Somado a isso,

(...) o favorecimento da recepção de mão de obra qualificada e da centralidade das autorizações de trabalho para obtenção de *status* migratório regular também se mantêm, demonstrando um forte desequilíbrio entre os princípios supracitados: o do interesse nacional – de segurança e/ou proteção do mercado de trabalho nacional – e o da garantia dos direitos humanos dos migrantes²⁴³.

Nesse sentido, Pedro Henrique Galotti KENICKE defende que a política pública migratória compatível com as diretrizes constitucionais, calcadas na dignidade da pessoa humana, impõe a substituição da "Doutrina de Segurança Nacional" para um novo entendimento que seja compatível. Para isso, amplos esforços devem ser feitos de forma a agregar unidade e coerência às diretrizes de política de Estado, notadamente ao trato da política externa. A edição de uma nova Lei de Migrações, nesse sentido, representaria um primeiro passo em busca de um novo paradigma marcado pelo "desenvolvimento humano"²⁴⁴.

²⁴¹ "Criação de lei de migrações é dívida histórica do Brasil", reportagem de Deisy Ventura e Rossana Rocha Reis à Carta Capital (21/08/2014). Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/divida-historica-uma-lei-de-migracoes-para-o-brasil-9419.html>>. Acessado em: 01/10/2017.

²⁴² BARALDI, Camila Bibiana Freitas. **Migrações Internacionais, Direitos Humanos e cidadania sul-americana**. Tese de pós-graduação USP. São Paulo, 2014, p. 99-100.

²⁴³ *Ibidem*, p. 100.

²⁴⁴ KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. **O estatuto do estrangeiro e a lei de migrações: entre a doutrina da segurança nacional e o desenvolvimento humano**. Tese de pós-graduação UFPR. Paraná, 2016, p. 150-158. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/42884/R%20-%20D%20-%20PEDRO%20HENRIQUE%20GALLOTTI%20KENICKE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acessado em: 29/10/2017.

CONCLUSÕES

Perante a nova ordem constitucional, incorporada pela Constituição Federal de 1988, importantes debates foram travados em torno de leis infraconstitucionais referentes a paradigmas ditatoriais - a essas foi dado a nomeação de "entulhos autoritários". Deste universo, a escolha da Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170/1983) deriva da problemática: não seria contraditório, mesmo com a presença de vários elementos repressivos, a promulgação de uma lei de segurança nacional em um período de distensão democrática?

Assim, a análise desta lei inicia-se pelo contexto de transição democrática do Golpe de 1964 e, em comparação com os outros contextos latino-americanos, foi demonstrado que o Brasil ainda se mostra receoso e retardatário no fortalecimento dos pilares justos, primordialmente na questão da responsabilização e da reforma de instituições. Grande parte desses problemas são atribuídos à forte permanência das instituições militares, as quais controlaram todo o processo de volta à democracia, e por conta da permanência da Lei de Anistia (Lei nº 6.683/1979), confirmada em 2009 pela ADPF nº 153.

Diante desse contexto, uma abordagem histórica, tendo como ponto de partida as diferentes formas de segurança nacional (Lei nº 38/1935, Lei nº 1.802/1953, Decreto-lei nº 314/1967 e o Decreto-lei nº 898/1989), intercaladamente com as perspectivas constituições, em ordem cronológica, permitiu constatar a base normativa dessas leis a partir de dois eixos principais: com Getúlio Vargas, em período que antecede a ditadura de 1937-1945, com a forte tendência da criminalização social vinda do contexto italiano pré-unitário, e com a Ditadura Militar de 1964-1985, a partir da consolidação das disposições da Escola Superior de Guerra provinda da incorporação da doutrina americana aqui posta como "Doutrina de Segurança Nacional".

Mas, a identificação das diversas formas permite-nos afirmar: atos normativos promulgados antes de 1964 podem ser apropriados para a condenação da oposição política, como é o caso da Lei nº 1.802/1953, a qual foi utilizada nos primeiros anos da ditadura, e diversos atos normativos promulgados durante a ditadura são acolhidos pelo novo paradigma constitucional, como ocorre atualmente pela Lei nº 7.170/1983. Há, portanto, uma base repressiva a qual permite a repressão política em regimes democráticas e autoritários.

Apesar do termo "segurança nacional" já possuir expressão constitucional desde a Constituição Federal de 1934, é a partir dos decretos-lei que a nomeação "segurança nacional"

é incorporada a essas leis, traduzindo o ideário autoritário segundo o qual Nação brasileira precisa ser protegida do comunismo internacional. Lembra-se, antes de tudo, que este foi também o recurso argumentativo que legitimou ideologicamente o Golpe de 1964, permitindo fazer o elo entre o civil e o militar na luta contra o comunismo através de uma face conservadora e desumana. A proteção da segurança nacional, portanto, era compartilhada socialmente, tornando-se um forte elemento de unidade nacional.

Essa "técnica legislativa" construída por termos vagos e amplos mostra-se perversa, pois sempre pendente para o grupo o qual se queria criminalizar - operários, manifestantes, funcionários públicos, militares. Esses diferentes processos de criminalização política buscaram promover a de "purificação" político-social, pela expulsão de cidadãos, e pelo reforço dos simbólico que poderiam fortalecer o regime - "a legislação de segurança, mais do que punir, tinha como razão de ser a prevenção do dissenso político"²⁴⁵.

Assim, o termo "segurança nacional" era um constante *conceito em disputa*, acompanhado pelas inconstâncias políticas, mas, acima de tudo, da implementação de um modelo de sistema econômico acompanhado/assegurado por um aparato militar que, ora estava à reboque do executivo, ora era o poder em si. Ou seja, a incumbência das instituições militares focava-se, essencialmente, tanto na segurança interna e na externa, quanto no mantimento de uma "ordem constitucional" que, a partir de 1967, ficou a seu cargo exclusivo.

No entanto, um autoritarismo brasileiro transborda as questões da segurança nacional: assim, mais do que perguntar se a lei realiza um rompimento com a lógica ditatorial, é preciso ter em mente que ela é *parte* de uma ideologia autoritário a qual assimila oposição política com "subversidade"/ "inimizade". Dentro deste meio, a Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170/1983), não sendo capaz de ser o único centro gravitacional para a repressão política, é inserida dentro de uma lógica que a potencializa e legitima outros meios de repressão.

Sendo o estudo das autocracias é primordial para compreender as próprias democracias, a manutenção de uma ordem de "segurança nacional" não se mostra menos importante na compreensão do modo pelo qual o Estado continua vinculado ao paradigma ditatorial. Isso é demonstrado, principalmente, pelo inchaço das instituições militares para os tratos com a segurança pública.

Molda-se o vocábulo perante as novas contingências: apesar de várias terem sido as tentativas de revogação da Lei nº 7.170/1983, outras leis e outros modos de repressão

²⁴⁵ NUNES, Diego. **O percurso dos crimes políticos durante a Era Vargas (1935-1945):** do Direito Penal político italiano ao Direito da Segurança Nacional brasileiro. Florianópolis, 2010, p. 95.

surgiram. Esse foi o principal ponto desenvolvido ao Capítulo 3, sendo demonstrado, frente aos diversos posicionamentos perante aos "crimes de defesa do Estado", como a mentalidade de que, apesar do reconhecimento das conquistas dos direitos humanos, ainda prevalece modos repressivos que posicionam um paradigma estatocêntrico.

Segundo estas apreciação, democracia e segurança nacional não são opostos, ao contrário: a segurança nacional seria algo que *protegeria* a democracia (lembre-se: a lei de segurança nacional procura proteger o Estado). Isso, no entanto, tem diversas consequências para a Estado de Direito, uma vez que democracia não se consolida em oposição ao autoritarismo, mas, sim, com a incorporação e convivência de mecanismos autoritários.

Diante disso, o crescimento de centros urbanos periféricos sem o acompanhamento de políticas públicas, juntamente com a "Guerra às Drogas", encabeçada também pelos Estados Unidos, mostra-se um "cenário propício" de análise da atualização da segurança nacional sob a nomeação de operações para "garantia da lei e da ordem". A sanção da Lei nº 13.491/2017 a qual elenca a Justiça Militar para o julgamento de eventuais crimes cometidos nas operações militares de segurança pública no Rio de Janeiro é um exemplo nítido da incorporação de institutos provindos da lei de segurança nacional em outros atos normativos.

Além desse aspecto, também no âmbito interno, há uma forte tendência da criminalização de protestos sociais, também antes encontrados na esfera de crimes da segurança nacional. Permanece a visão do cidadão como potencial inimigo do estado, o que legitima a adoção de uma "criminologia preventiva", representada principalmente pela criminalização de atos preparatórios e crimes contra o patrimônio público e contra de instituições financeiras. O autoritarismo, portanto, fincou raízes em diversos pilares sociais e políticos.

O âmbito externo também não ficou mitigado: dentro de um novo contexto frente aos ataques de 11 de setembro de 2001, o "terrorismo" cresce exponencial na pauta da segurança nacional. Ao Brasil, por mais que não sejam conhecidos "ataques terroristas" aos moldes estrangeiros, não se pode dizer que a política de migrações seja receptiva, principalmente ao forte controle burocrático e o olhar "discriminatório" cunhado pelo Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/1980), também é encarado como "entulho autoritário".

A promulgação da Nova Lei de Migrações (Lei nº 13.445/2017), a qual procura realizar um giro paradigmático para a centralização do imigrante pelo "desenvolvimento humano", também reacendeu o discurso acerca da "segurança nacional". Os debates, contudo,

ainda são recipientes, não sendo poucas as críticas no tocante à preservação de alguns pontos problemáticos da excessiva burocratização.

Diante a exposição de todos esse motivos, afirma-se que há um conflito meramente *aparente* entre distensão democrática e a manutenção de uma lei de segurança nacional por conta de três constatações básicas: elas tornaram-se algo *constitutivo* do ordenamento brasileiro; frente às leis anteriores, a atual lei de segurança nacional representa, de fato, um ato normativo com dispositivos muito mais abrandados, esvaziando a maior parte das anteriores disposições que permitiam arbítrios no processo da oposição política e, por fim, ela representa, *à visão do regime militar*, um passo fundamental para a distensão política, e não a oposição a ela.

O posicionamento civil majoritário também não diverge deste, mas acredita que seja viável a "domesticação" desses crimes sob a roupagem de "crimes contra a ordem democrática". Mas, por todos os argumentos expostos, e por todo histórico de instrumentalização de leis em nome da "segurança nacional", não seria possível nem concebê-la dentro de um corpo penal, nem sob os moldes de uma lei independente.

Outrossim, a revisão das estruturas repressivas também se impõe diante do cenário permanente de crise político-institucional, a começar pela hermenêutica constitucional, retirando os militares o papel de garantidores da ordem democrática, pois, árduo tem sido o esforço para distinguir "democracia vigiada" de "autoritarismo".

ANEXO I

PANFLETO DE 1935 DO PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO, disposto ao final do trabalho como Anexo I. A versão digitalizada também pode ser encontrada:

<http://memorialdademocracia.com.br/card/congresso-aprova-lei-de-seguranca-nacional>.

Acessado em: 20/10/2017.

2.ª. Cont. Ferraz 16.3.35

Doc. No. 156
COMPT. N.º 1110
DATA

Doc. No. 149
COMPT. N.º 1110

PROLETÁRIOS das CIDADES e das CAMPES!
Soldados e Marinheiros!
POVO OPRIMIDO de S. PAULO!

IDE "IPE" CONTRA A "LEI MONSTRO!"

No país inteiro, o proletariado e as massas populares manifestam vigorosamente seu protesto contra o infame projeto de "Lei de Segurança Nacional". É que se trata da segurança das negociatas dos ricos estrangeiros e nacionais, segurança possível unicamente à custa da miséria e do esfomeamento de todo o povo laborioso. É que a "Lei Monstro" constitui a legalização de um regime inaudito de crimes e violências. É que a "Lei Monstro" anula o direito de greve, sob pena de fechamento, os Sindicatos são impedidos de sustentar as reivindicações operárias. É suprimida a liberdade de reunião, associação e imprensa para o proletariado e as massas populares. A estabilidade dos funcionários públicos e militares é aniquilada. Os trabalhadores estrangeiros são entregues ao arbítrio das deportações. É a todo aquele que queira levantar sua voz de protesto contra tamanha arbitrariedade, a justiça de classe do regime dominante fica encarregada de castigar com anos de cadeia e martírio.

Dai as greves políticas e o movimento de protesto do proletariado e do Povo de Santos, S. Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Porto Alegre, etc., greves e movimentos dirigidos diretamente contra o governo, a Câmara dos Deputados, a máquina policial judiciária, contra todo esse regime manejado pelos magnatas estrangeiros e nacionais, com o sacrifício dos interesses do povo.

Premido pelo protesto de massas o governo viu-se obrigado a manobrar, a "passar poeira nos olhos do povo", tentando fazer aprovar o mesmo monstruoso projeto Visconde Rêo, apenas de novo batizado com o nome do miserável plutocrata paulista Henrique Bayma. As emendas da "oposição" feudal-burguesa, apresentadas por outro reacionário paulista, inimigo dos trabalhadores de nome Covello, unicamente protege os empreiteiros de conspiratas e golpes armados reacionários, ao mesmo tempo que provam a fronteira única entre o governo e a oposição, quando se trata de oprimir o povo e reprimir suas lutas reivindicadoras!

Já forçamos o governo a manobrar. Para não dificultar a situação dos seus patrões, já os chefes integralistas abandonaram a demagogia aderindo à "Lei Monstro", achando que ela representa um pedaço de integralismo. Pois é a hora de continuarmos a contra-atacar. O proletariado e as massas populares podem obrigar o governo abandonar os seus planos monstruosos de terror e opressão, desencadeando greves e ações de protesto, cada vez mais amplas e vigorosas. Precisamos manifestar mais eficientemente nossa repulsa à "Lei Monstro", que não concordamos e não queremos, embora apresentada de forma diferente!

PROLETÁRIOS e CAMPESES ! SOLDADOS e MARINHEIROS ! INTELLECTUAIS e ESTUDANTES POBRES ! POVO OPRIMIDO ! HOMENS DE CONSCIÊNCIA LIVRE !

Mobilizemos todas as energias, levando a todos os cantos do Estado a luta popular contra a onda de terror e violências, em defesa das liberdades democráticas! Em cada clube, associação, sindicato ou centro, assembleias de protesto! Enviemos à Câmara dos Deputados moções de protesto contra o infame atentado às liberdades do povo! Em toda a parte comícios de protesto!...

IDE "IPE" CONTRA A "LEI MONSTRO!"

O Comitê Regional de S. Paulo do PARTIDO COMUNISTA do BRASIL
(Secção de I. S.) Fevereiro de 1935.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÃO, Paulo. Justiça de Transição no Brasil: a dimensão da reparação. *In: Repressão e Memória Política no Contexto Ibero-Brasileiro: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal*. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Portugal: Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 2010. Disponível em: <http://www.memoriasreveladas.arquivonacional.gov.br/media/Repre_Memoria_pdf > Acesso em 31/07/2017.

ABRÃO, Paulo; CARLET, Flávia; FRANTZ, Daniela, FERREIRA, Kelen Meregali Model; OLIVEIRA, Vanda Davi Fernandes. As caravanas da anistia: um mecanismo privilegiado da justiça de transição brasileira. *In: Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, nº 1, jan./jun. 2009. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. As dimensões da Justiça de Transição no Brasil, a eficácia da Lei de Anistia e as alternativas para a verdade e a justiça. *In: A Anistia na Era da Responsabilização: O Brasil em Perspectiva Internacional e Comparada*. Brasília e Oxford, 2011.

ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. 5ª ed, Brasília: OAB Editora, 2004.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2003.

ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. 5ª ed, Brasília: OAB Editora, 2004.

ANTUNES Ricardo. Les luttes sociales dans la sphère du travail au Brésil. Quelques défis passés et présents - L'Amérique Latine en lutte: hier & aujourd'hui. *In: Actuel Marx*, nº 42, Paris 2007.

ANTUNES Ricardo, RIDENTI, Marcelo. 1968 au Brésil: ouvriers et étudiants contre la dictature. *In: Revenue ContreTemps*, nº 22, p. 40-48. Paris: édition Textuel, avril 2008.

AVRITZER, Leonardo. **Democracy and Public Space in Latin America**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.

BAGGIO, Roberta Camineiro. Justiça de Transição como Reconhecimento: limites e possibilidades do processo brasileiro *In: Repressão e Memória Política no Contexto Ibero-Brasileiro*: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Portugal: Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 2010. Disponível em: <http://www.memoriasreveladas.arquivonacional.gov.br/media/Repre_Memoria_pdf>;

BARALDI, Camila Bibiana Freitas. **Migrações Internacionais, Direitos Humanos e cidadania sul-americana**. Tese de pós-graduação USP. São Paulo, 2014.

BARROS, Marco Antonio de. A Lei de Segurança Nacional e a Legislação Penal Militar. *In: Revista Justitia*, 2001. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/artigos/4714cb.pdf>>. Acessado em: 10/10/2017.

BITTENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**: parte geral. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARVALHO, Claudia Paiva; GUIMARÃES, José Otávio Nogueira; GUERRA, Maria Pia. **Justiça de transição na América Latina**: panorama 2015. Ministério da Justiça: Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anexos/justica-de-transicao-e-justicia-de-transicion-web-final.pdf>>. Acessado em: 29/08/2017.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. Remilitarização da segurança pública: a operação Rio. *In: Discursos Sediosos, Crime, direito e sociedade*. Ano 1 número 1, primeiro semestre de 1996. Editora Relume, 1996.

CHUEIRI, Vera Karam. **Agamben e o estado de exceção como zona de indeterminação entre o político e o jurídico**. *In* FONSECA, Ricardo Marcelo. *Crítica da Modernidade: Diálogos com o Direito*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

CIURLIZZA, Javier. Para um panorama global sobre a justiça de transição: Janvier Ciurlizza responde Marcelo Torelly. *In: Revista Anistia Política e Justiça de Transição*. Brasília: Ministério da Justiça, nº 1, jan./jun. 2009.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. *In: Revista de Sociologia. Política*. nº 25, Curitiba Nov. 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000200008>>. Acessado em: 30/08/2017.

COGAN, Arthur. **Crimes contra a segurança nacional**: comentários, legislação, jurisprudência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1976.

COMBLIN, P. Joseph. **A ideologia da segurança nacional:** o Poder Militar na América Latina. FIALHO, A. Veiga (Trad.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

DAGNINO, Evelina; Alberto J. Olvera; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. *In: A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAHL, Robert A. **Poliarquia:** participação e oposição. PACIORNIK, Celso Mauro (Trad.) São Paulo: Edusp, 1999.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

ELSTER, Jon. **Rendición de cuentas:** la justicia transicional en perspectiva histórica. Buenos Aires: Katz, 2006.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2010.

FERNANDES, Reginaldo J. **Um breviário da Lei de Segurança Nacional (LSN): do Estado Novo aos primeiros anos do Regime Militar (1930-1969)**. Núcleo de Estudos das Diversidades, Intolerâncias e Conflitos. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://diversitas.fflch.usp.br/node/2474>>. Acessado em 20/10/2017.

FIDELIS, Guido. **Lei de Segurança Nacional e Censura (Comentários)**. 1ª ed, São Paulo: Sugestões Literárias S/A, 1979.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. A nova lei de segurança nacional. *In: Revista de Direito Penal de Criminologia*. nº 35, jan-jun, p. 60-69, Ed. Forense. Rio de Janeiro, 1983. Disponível: <http://www.fragoso.com.br/eng/arq_pdf/heleno_artigos/arquivo32.pdf>. Acessado em: 12/08/2017.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. Lei de segurança nacional. *In: Revista de Informação legislativa*. Brasília, v. 15, nº 59, jul./ set. 1978. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181142/000366081.pdf?sequence=3>>. Acessado em: 13/11/2017.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Para uma interpretação democrática da Lei de Segurança Nacional**. Artigo publicado no Jornal O Estado de S. Paulo, de 21 de abril de 1983 (quinta-feira). Disponível em: http://www.fragoso.com.br/eng/arq_pdf/heleno_artigos/arquivo39.pdf. Acessado em: 11/10/2017.

FREEMAN, Laurie, CHILLIER, Gaston. El Nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica de la OEA: Una Amenaza en Potencia. *In: Un Informe Especial de Wola*. Julio 2005. Disponível em: https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Regional%20Security/past/EI%20nuevo%20concepto%20de%20seguridad_lowres.pdf. Acessado em: 02/11/2017.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. FARACO, Sergio (Trad.). Porto Alegre: L&PM Pocket: 2017.

GASPARI, Elio. **As ilusões armadas (I): A ditadura envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GENRO, Tarso; ABRÃO, Paulo. Memória Histórica, Justiça de Transição e Democracia sem fim. *In: Repressão e Memória Política no Contexto Ibero-Brasileiro*: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Portugal: Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 2010. Disponível em: http://www.memoriasreveladas.arquivonacional.gov.br/media/Repre_Memoria_pdf > Acesso em 31/07/2017.

GENRO, Tarso. **Teoria da Democracia e Justiça de Transição**. Belo Horizonte: EdUFMG, 2009.

JÚNIOR, Ari Dal Ri. O conceito de segurança nacional na doutrina jurídica brasileira: usos e representações do Estado Novo à Ditadura Militar Brasileira (1935-1985). *In: Revista Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 14, n. 14º, p. 525-543, jul./dez de 2013.

KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. **O estatuto do estrangeiro e a lei de migrações: entre a doutrina da segurança nacional e o desenvolvimento humano**. Tese de pós-graduação UFPR. Paraná, 2016. Disponível em: <http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/42884/R%20-%20D%20-%20PEDRO%20HENRIQUE%20GALLOTTI%20KENICKE.pdf?sequence=1&isAllowed=y> >. Acessado em: 29/10/2017.

LAMOUNIER, Bolivar. **Ideologia em regimes autoritários**: uma crítica à Juan Linz, Estudos. CEBRAP, São Paulo, 1974, nº 7. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/44408793-2bolivar-lamounier-ideologia-em-regimes-autoritarios-uma-critica-a-juan-j-linz.html>>. Acessado em: 23/10/2017.

LINZ, Juan José. Regimes autoritários. *In*: PINHEIRO, Paulo S. (org). **O estado autoritário e movimentos populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LINZ, Juan J. Opposition to and under an authoritarian regime: The case of Spain. *In*: **Chapter in book Regimes and Opposition**. Yale Press: United States, 1973.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia**: a experiência do Sul da Europa e da América Latina. ZIMBRES, Patrícia de Queiroz Carvalho (Trad.). São Paulo: Paz e Terra, 1999.

MCSHERRY, J. Patrice. **Los Estados depredadores: la Operación Condor y la guerra encubierta en América Latina**. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideú, 2009.

MIRANDA, Pontes. **Comentários à constituição de 1967**. Vol. I.

NETTO, Alcides Munhoz. **Estado de Direito e Segurança Nacional**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, v. 19, nº 19, p. 161-183, 1978. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/direito/article/viewFile/8829/6139>>. Acessado em: 12/08/2017.

NUNES, Diego. **O percurso dos crimes políticos durante a Era Vargas (1935-1945)**: do Direito Penal político italiano ao Direito da Segurança Nacional brasileiro. Florianópolis, 2010.

O'DONNELL, Guillermo. **Análise do autoritarismo burocrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

PAYNE, Leigh; ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. A Anistia na Era da Responsabilização: contexto global, comparativo ao caso brasileiro. *In*: **A Anistia na Era da Responsabilização**: O Brasil em Perspectiva Internacional e Comparada. Brasília e Oxford, 2011.

PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. ZIMBRES, Patricia de Queiroz Carvalho (Trad.). São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PESSOA, Mário. **O direito da segurança nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971.

QUINALHA, Renan Honório. **Justiça de transição**: contornos de um conceito. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

RAMOS, André de Carvalho. A ADPF 153 e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: GOMES, Luiz Flávio e MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Crimes da ditadura militar**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ROMERO, Carlos A. El tema democrático y la seguridad multilateral. In: **Aldea Mundo**, v. 8, nº 16, p. 48-58, 2004. Disponível em: <<http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/18162/2/articulo16-5.pdf>>. Acessado em: 05/11/2017.

ROUQUIÉ, Alain. "Dictadores, militares y legitimidad en América Latina". In: **Crítica & Utopía**. Iationamericana de Ciencias Sociales, nº. 5, sep 1981. Buenos Aires: CLACSO, 1981.

SANTOS, Daniel dos. A militarização da justiça e a defesa da democracia. In: **Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**. v.4, nº 1, p. 123- 140. Rio de Janeiro, 2011.

SANTOS, Leandro Fernandes Sampaio. A Inserção Do Tráfico De Drogas na Agenda De Segurança Da Comunidade Andina De Nações. In: **Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina**, 2016. Disponível em: <https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/Leandro_Santos_II-Simposio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-America-Latina.pdf>. Acessado em: 10/10/2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SÁTYRO, Ernani. **Direito Penal Militar e Segurança Nacional**: acórdãos, votos e despachos. Brasília, 1977.

SILVA, Alexandra Garribo da Silva; VIEIRA, José Ribas. Justiça transicional, direitos humanos e a seletividade do ativismo judicial no Brasil. *In: Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, nº 2 jul/dez 2009, Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

SIKKINK, Kathryn. A Era da Responsabilização: a ascensão da responsabilização penal individual. *In: A Anistia na Era da Responsabilização: O Brasil em Perspectiva Internacional e Comparada*. Brasília e Oxford, 2011.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História Militar do Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SPRANDEL, Marcia Anita. Migração e crime: a Lei nº 6.815, de 1980. *In: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 23, nº 45, jul./dez. 2015. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852015000200145>. Acessado em: 01/11/2017.

STEPAN, Alfred. **Os militares na política**: as mudanças de padrões na vida brasileira. Trad.: TRONCA, Italo. Rio de Janeiro: Editora Artenova S.A., 1975.

VALLA, Wilson Odirley. **Doutrina de emprego de polícia militar e bombeiro militar**. Paraná: Associação da Vila Militar Publicações Técnicas, Volume I, 2ª ed. revista ampliada, 2004.

VILLELA, Priscila. O tráfico de drogas: uma ameaça à segurança do Brasil. *In: MONÇÕES: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 2, nº 3, jul./dez., 2013. Disponível em: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/viewFile/2837/1699>>. Acessado em: 01/11/2017.

WACQUANT, LOIC. Rumo à militarização da marginalização urbana. *In: Discursos Sediosos, Crime, direito e sociedade*. Ano 11, nº 15/16, 1º e 2º semestre de 2007. Editora Revan, 2007.

WEBER, Max. A objetividade do conhecimento nas ciências sociais. *In: COHN, Gabriel (Org.). FERNANDES, Florestan (Coord.). Weber – Sociologia*. Coleção Grandes Cientistas Sociais, 13. São Paulo: Ática, 1999.

ZAFFARONI, Raul Eugênio. Globalização e sistema penal na América Latina: da segurança nacional à urbana. *In: Revista Brasileira de Ciências Criminais*. nº 20. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

ZAVERUCHA, Jorge. Relações civis-militares: o legado autoritário da Constituição Brasileira de 1988. *In: O que resta da ditadura: a exceção brasileira*. SAFATLE, Vladimir; TELES, Edson. São Paulo: Boitempo, 2010.

ZYL, Paul Van. Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito. *In: Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, nº 1, jan./jun. 2009. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

DOCUMENTOS OFICIAIS

ARGENTINA. **COMISIÓN NACIONAL SOBRE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS**. Disponível em: <<http://www.desaparecidos.org/arg/conadep/>>. Acessado em: 30/08/2017.

BRASIL. **DIREITO À MEMÓRIA E À VERDADE**: comissão de mortos e desaparecidos políticos. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/mortos-e-desaparecidos-politicos/pdfs/livro-direito-a-memoria-e-a-verdade>>. Acessado em: 12/08/2018.

BRASIL. **DOSSIÊ DE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS A PARTIR DE 1964**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/dados/dossiers/dh/br/dossie64/br/dossmdp.pdf>>. Acessado em: 12/08/2017.

BRASIL. **ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA**. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acessado em: 02/11/2017.

BRASIL. **PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS III**. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/direito-para-todos/programas/pdfs/programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-3>>. Acessado em: 23/10/2017.

BRASIL. **RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE**. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/index.php/outros-destaques/574-conheca-e-acesse-o-relatorio-final-da-cnv>>. Acessado em: 25/08/2017.

BRASIL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL nº 153/2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612960>>. Acessado em: 12/08/2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 62. 731 RTJ, V. 45.

CHILE. LA COMISIÓN CHILEAN SOBRE VERDAD Y RECONCILIACIÓN. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/170>>. Acessado em: 30/08/2017.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Manual Básico**. Rio de Janeiro: ESG, 1983.

ESTADOS UNIDOS. THE WHITE HOUSE. 1999. **A National Security Strategy for a New Century**. Disponível em: <<http://cryptome.org/nss2000.htm>>. Acessado em: 20/11/2017.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Força Letal: Violência Policial e Segurança Pública no Rio de Janeiro e em São Paulo**, dezembro de 2009. Disponível em: <<https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/brazil1209ptwebwcover.pdf>>. Acessado em: 12/10/2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **O Estado de Direito e a justiça de transição em sociedades em conflito ou pós-conflito**. Anistia Política e Justiça de Transição, Brasília, Ministério da Justiça, n. 1, p. 320-351, jan./jun. 2009.

SENADO FEDERAL: Subsecretaria de Edições Técnicas. **Segurança Nacional Lei 7.170/1983 de 14/12/1983**. Brasília, 1984.

NOTÍCIAS

"Criação de lei de migrações é dívida histórica do Brasil, reportagem de Deisy Ventura e Rossana Rocha Reis à Carta Capital (21/08/2014). Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/divida-historica-uma-lei-de-migracoes-para-o-brasil-9419.html>>. Acessado em: 01/10/2017.

"Intervenção, legalidade, legitimidade e estabilidade", reportagem de Luiz Eduardo Rocha Paiva ao Estadão (07/10/2017). Disponível em:

<<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,intervencao-legalidade-legitimidade-e-estabilidade,70002027984>>. Acessado em: 02/11/2017.

"Manifestantes pedem intervenção militar na Marginal Pinheiros", reportagem de Sara Ferrari à Veja (13/03/2017). Disponível em: <<https://vejasp.abril.com.br/cidades/manifestantes-intervencao-militar-marginal-pinheiros/>>. Acessado em: 10/08/2017.

"Personagens de onda de protestos de 2013 respondem a processos judiciais." , Flávio Costa e Fabiana Maranhão ao site da UOL (08/01/2016). Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/01/08/personagens-de-protestos-de-junho-de-2013-respondem-a-processos-judiciais.htm?cmpid=copiaecola>>. Acessado em: 02/10/2017.

LEIS E PROJETOS DE LEI

ARGENTINA. **LEY DE DEFENSA NACIONAL, LEI Nº 23.554/88**. Disponível em: <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/A99023D32F56B50805257AA0005C52E8/\\$FILE/Ley-de-Defensa-Nacional-Ley23554_88.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/A99023D32F56B50805257AA0005C52E8/$FILE/Ley-de-Defensa-Nacional-Ley23554_88.pdf)>. Acessado em: 02/10/2017.

BRASIL. **ATO INSTITUCIONAL Nº 1 DE 09 DE ABRIL 1964**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm>. Acessado em: 12/08/2017.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 314/1967 DE 13 DE MARÇO DE 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0314.htm>. Acessado em: 15/11/2017.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 510/1969 DE 20 DE MARÇO DE 1969**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0510.htm>. Acessado em: 15/11/2017.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 898/1969 DE 29 DE SETEMBRO DE 1969**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0898.htm>. Acessado em: 15/11/2017.

BRASIL. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante assinatura do Decreto de Renovação da Garantia da Lei e da Ordem - Rio de Janeiro/RJ**. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da->

[presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-assinatura-do-decreto-de-renovacao-da-garantia-da-lei-e-da-ordem-rio-de-janeiro-rj](#)>.

BRASIL. LEI Nº 38/1935 DE 04 DE ABRIL DE 1935. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0038.htm>. Acessado em: 15/11/2017.

BRASIL. LEI Nº 1.802/1953 DE 05 DE JANEIRO DE 1953. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1802.htm>. Acessado em: 15/11/2017.

BRASIL. LEI ANTITERRORISMO, LEI Nº 13.260/2016 DE 16 DE MARÇO DE 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/113260.htm>. Acessado em: 15/11/2017.

BRASIL. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO, LEI Nº 12.527/2011 DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acessado em: 14/08/2017.

BRASIL. LEI DE MIGRAÇÃO, LEI Nº 13.445/2017, LEI Nº 24 DE MAIO DE 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acessado em: 15/11/2017.

BRASIL. LEI DE SEGURANÇA NACIONAL, LEI Nº 7.170/1983 DE 14 DE DEZEMBRO DE 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17170.htm>. Acessado em: 15/11/2017.

BRASIL. PL Nº 6764/2002. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2E0B4E62D554D334117A6665BD57C78E.proposicoesWebExterno1?codteor=32274&filename=PL+6764/2002>. Acessado em 21/10/2017.

JURISPRUDÊNCIA

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 62.731 RTJ. Disponível em:

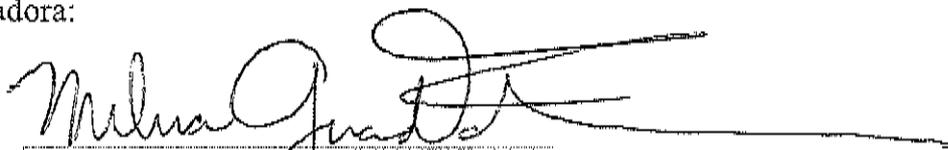
<https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/RE_62731_GB_1278239091161.pdf?Signature=IekNOwPJdyQO138THI691dI%2BQFU%3D&Expires=1512584226&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMB&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=dd1c1531a4cd765010a0d980f74755f7>. Acessado em 22/10/2017.

TERMO DE APROVAÇÃO

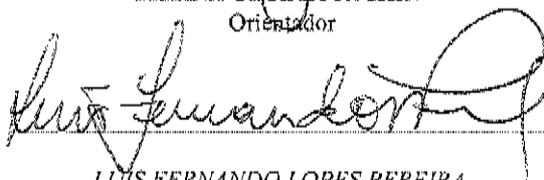
RAPHAELA LORITE STREMEL ANDRADE

JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E LEGALISMO AUTORITÁRIO: UMA ANÁLISE SOBRE O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO FRENTE À LEI DE SEGURANÇA NACIONAL (LEI Nº 7.170/1983)

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



MELINA GIRARDI FACHIN
Orientador



LUIS FERNANDO LOPES PEREIRA
Coorientador



VERA KARAM DE CHUEIRI - *Direito Público*
Primeiro Membro



HELOISA FERNANDES CAMARA
Segundo Membro



Ministério da Educação e do Desporto
Universidade Federal do Paraná
FACULDADE DE DIREITO

Ata da reunião da Comissão Julgadora da
 Monografia (Trabalho Final de Curso) do
 Acadêmico(a) **RAPHAELA LORITE
 STREMEL ANDRADE**

Aos vinte e três dias do mês de novembro do ano de 2017, às 12:00 horas, nas dependências do Setor de Ciências Jurídicas, reuniu-se a Comissão Julgadora da Monografia apresentada pelo(a) Acadêmico(a) **RAPHAELA LORITE STREMEL ANDRADE**, sobre o tema, "JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E LEGALISMO AUTORITÁRIO: UMA ANÁLISE SOBRE O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO FRENTE À LEI DE SEGURANÇA NACIONAL (LEI Nº 7.170/1983)". A Comissão constituída pelos Senhores Professores, **MELINA GIRARDI FACHIN** (Orientador), **LUÍS FERNANDO LOPES PEREIRA** (Coorientador), **VERA KARAM DE CHUEIRI** - Direito Público e **HELOISA FERNANDES CAMARA**, atribuiu as seguintes notas respectivamente: 10,0, 10,0, 10,0 e 10,0; perfazendo a média igual a 10,0.

Obs.

Curitiba - PR, 23 de novembro de 2017.

MELINA GIRARDI FACHIN

LUÍS FERNANDO LOPES PEREIRA

Orientador

Coorientador

VERA KARAM DE CHUEIRI - Direito
 Público

HELOISA FERNANDES CAMARA

1º Membro

2º Membro