

X ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA
BELO HORIZONTE – 30 de Agosto a 02 de setembro de 2016

AT – SEGURANÇA PÚBLICA E DEMOCRACIA

ATORES, PARTIDOS E IDEOLOGIAS NA TRANSIÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA:
O CENÁRIO DA INOVAÇÃO LIMITADA NO CAMPO DA SEGURANÇA PÚBLICA

Íris Gomes dos Santos
Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais
Universidade Federal da Bahia (PPGCS/UFBA).

Resumo

Este artigo defende a hipótese de que as instituições do setor de defesa e segurança cunhadas na Carta de 1988 resultaram de um processo político dinâmico e não da influência exclusiva do lobby militar, pressuposto distinto do que é largamente defendido na literatura especializada na área. No momento da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), o tumultuado processo de elaboração das regras concernentes à segurança pública relacionou-se tanto com a natureza das instituições prévias do setor quanto com o comportamento parlamentar assumido pelos políticos. Este processo apresentou características específicas no que diz respeito às regras do jogo e a interação entre os atores e ideias na formação de coalizões estratégicas. Nessa direção, a finalidade básica deste trabalho foi identificar como o processo constituinte da ANC - que por natureza apresenta uma dinâmica política e legislativa de discussões, debates e negociações - influenciou no resultado institucional do setor. Para mostrar essa dinâmica, analisou-se a articulação dos atores em torno das ideias e percepções sobre a ordem e a segurança pública, indicando os posicionamentos assumidos pelas burocracias, políticos e partidos (conservadores, corporativistas ou progressistas), assim como o percurso da construção das instituições a partir do embate ideológico entre os atores em cada fase da ANC. Em resumo, apresentam-se os fatores que permitem explicar por que na janela de oportunidade da ANC o resultado institucional obtido se caracterizou pela inovação limitada no setor da defesa e segurança pública. Para a construção e fundamentação deste trabalho foram utilizados dados oriundos de documentos oficiais da Câmara e do Senado (atas, relatórios, súmulas, projetos de constituição da ANC), notícias de jornais e textos acadêmicos que analisaram o contexto, as ideias, as arenas e os principais resultados políticos da ANC. A partir desses dados, sob a ótica do mapeamento de processos (process tracing) - na qual se pressupõe que uma longa sequência de eventos num dado desenvolvimento histórico, desde que suficientemente especificado por um grande número de observações implicáveis, pode sugerir a revisão de uma série de proposições teóricas - tornou-se possível aprofundar empiricamente o debate acerca de três relevantes fatores explicativos da estabilidade institucional no setor, assinalados pela literatura: 1) o perfil dos formuladores; 2) a ideologia político-partidária; 3) o corporativismo burocrático. Os achados da investigação se contrapõem ao discurso da estabilidade institucional de per se, dominante na literatura da área, indicando que no setor específico da segurança a transição política se inicia com corporações organizadas em suas respectivas pautas, e relativamente experientes na atividade de pressão junto ao Executivo por regulamentação, ou desregulamentação, de direitos e funções. Não se tratava de uma nova política a ser desenhada ou acrescida à Carta, mas sim de um sistema já existente e altamente complexo e conflituoso em relação ao seu funcionamento, à sua centralização estatal e ao pacto federativo. Tais características num cenário democrático provocam uma dinâmica mais próxima de uma revisão, conversão ou de continuidade com algum nível de aperfeiçoamento, do que de uma mudança substancial em sua estrutura. Todavia, a possibilidade de tal arranjo gerar ações coordenadas mostrar-se-ia reduzida diante da alta probabilidade de se criar nichos isolados de poder burocrático, exigindo uma capacidade política e coordenativa de um ator alijado deste papel durante a Ditadura - os governos estaduais. Nessa direção, afirma-se que o resultado institucional da ANC no setor da defesa e segurança pública, embora seja caracterizado pela ausência de rupturas e por continuidades no arranjo institucional não é de forma alguma um perfeito mimetismo da Carta do regime militar. Tal resultado também não se explica pela ação racional e lobby de um único ator, nem tampouco se pode atribuir à esquerda e políticos progressistas um papel irrelevante. Se existia uma maioria conservadora na ANC, havia uma minoritária esquerda e o "PMDB não Centrão", atores que atuaram ativamente e foram capazes de mudar parcialmente a versão mais conservadora do texto constitucional, cujo conteúdo agradava quase que exclusivamente aos militares. Portanto, discorda-se de autores os quais atribuem pouca proatividade à esquerda e/ou caracterizam as ideias progressistas como insignificantes e, por outro lado, uma excessiva capacidade de influência aos militares. Apesar de não ser possível desconsiderar os constrangimentos impostos pelo legado autoritário e pela própria natureza conservadora das instituições de defesa e segurança, se há um resultado institucional de natureza menos conservadora, ainda que não idealmente progressista, este deve ser analisado como o

resultado de um processo longo e conflituoso, cujo sequenciamento dos eventos e arenas influenciaram de maneira determinante no produto final. É fato que ideias como a unificação policial e a desmilitarização, embora presentes desde então, não chegaram a reunir formulações teóricas e metodológicas maduras que lograssem justificar os custos envolvidos na dissolução do sistema anterior, faltando uma coalizão entre progressistas e estudiosos para geração de ideias alternativas às das burocracias policiais. Sem um conhecimento aprofundado acerca do funcionamento militar e de temas relacionados a estas instituições, nenhum esforço feito pela Comissão no sentido de controlar a PM, por exemplo, teria êxito, pois os congressistas acabariam dependendo do conhecimento técnico destas burocracias. Neste tocante, resta evidente a importância das ideias na formação das instituições e das políticas públicas, como ressaltado pelo institucionalismo histórico (Weir, Pierson, Thelen, Steinmo, Mahoney) e, igualmente, a existência de uma comunidade de especialistas capazes de formar coalizões políticas como condição necessária à mudança institucional. Ademais, o cansativo embate entre políticos na ANC na busca por tentar compatibilizar as demandas das corporações acabou por produzir zonas cinzentas, lacunas e ambiguidades no desenho constitucional do setor que se tornaram estratégicos para os agentes de mudança surgidos ao longo da década de 90. Diante de um cenário de imprevisibilidade e informações incompletas, caso se optasse por um desmonte das instituições vigentes, torna-se evidente a escolha dos atores políticos de deixar por conta da história e aprendizado institucional democrático a reformulação gradual da área, como advertiram diversos constituintes em seus discursos. É necessário tempo para o desenvolvimento das instituições e este processo não é evolutivo e linear, está constantemente sujeito à contestação dos agentes. Refuta-se, a ideia de estabilidade, entendendo que houve mudanças institucionais, ainda que limitadas.

Palavras-chave: Segurança; Redemocratização; Instituições.

ATORES, PARTIDOS E IDEOLOGIAS NA TRANSIÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA:

o cenário da inovação limitada no campo da segurança pública¹

Íris Gomes dos Santos²

Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais- Universidade Federal da Bahia
(PPGCS/UFBA)

1. Introdução

Ao fim do regime militar, o cenário de violência e insegurança social foi veementemente repercutido no debate público. Tratava-se de um momento de preocupação com a reorganização democrática em diversos domínios da sociedade. Porém, nesse contexto, o avanço da criminalidade se tornou uma justificativa apropriada para defender a ideia de enfrentar o fenômeno da violência a partir da intensificação da repressão e do recrudescimento do uso da força policial, o que não exigiria uma mudança institucional porque já existiam burocracias específicas para desempenhar as políticas repressivas. Como resultado, as instituições do setor na Nova República acabaram conservando vínculos com instituições de segurança do regime anterior.

Assim, ao contrário do ocorrido em outras esferas de atuação do Estado, as regras constitucionais (macroregras) referentes à segurança pública não sofreram mudanças significativas na transição entre os regimes (SOARES, 2005, 2012; SAPORI, 2007), sobretudo no que diz respeito à estrutura e funcionamento do sistema que voltou a concentrar-se na esfera estadual, sob o comando predominante das polícias.

Passados os anos iniciais de retorno à democracia, a criminalidade continuou crescendo em ritmo acelerado³. O quadro alarmante do setor indica que tanto o arranjo institucional vigente quanto a natureza repressiva das políticas não conseguiram conter o fenômeno da violência, nem garantir espaços seguros de convivência, remetendo, necessariamente, a uma retomada das discussões sobre reforma e mudança institucional no sistema de segurança pública.

Acadêmicos, militantes e comunidade política avaliam que os resultados alcançados no campo estão aquém daqueles observados em outras áreas - saúde, educação, assistência social. Mas, quais fatores explicam um descompasso grande entre o setor da segurança e os

¹ O artigo deriva de minha tese de doutorado, investigação que privilegiou os fatores endógenos das instituições e sua relação com a capacidade de agência dos atores, observando os efeitos em diferentes contextos políticos no período de 1964 a 2014. A tese inverteu o foco comum de análise sobre a explicação do processo de estabilidade/mudança nas instituições de segurança pública, observando sob quais condições de interação entre o cenário político, os atores e as instituições existentes tornou-se possível ocorrer mudança ou dinamismo institucional.

² Bolsista de Pós-doc (CAPES).

³ No período de 1980-1996, capitais e regiões metropolitanas sofreram um crescimento médio de 7,7% nas taxas de homicídios ao ano, realidade também vivenciada de forma mais incisiva por pequenas e médias cidades do interior a partir de 1998 (Organização Mundial da Saúde – OMS; WAISELFISZ, 2011).

demais? Por que, mesmo diante da evidente falência do sistema de segurança, as regras constitucionais não foram modificadas? Estas são questões para as quais a literatura vem esboçando algumas respostas embasadas, sobretudo, em fatores exógenos às instituições: lobby das Forças Armadas durante a Assembleia Nacional Constituinte; corporativismo das burocracias policiais; reduzido interesse e participação de partidos de esquerda nas discussões e políticas; dentre outros.

Os argumentos que trazem estes fatores como causais se direcionam a explicar a conservação das instituições como um fenômeno estanque, decorrente de momentos críticos e delimitados. Predomina, assim, a ideia da existência de imobilismo e estabilidade institucional fundamentada em análises do processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 e na posterior ausência de emendamento constitucional (ADORNO, 1998; ALVAREZ et al, 2004; BARREIRA, 2004; ZAVERUCHA, 2007; CARVALHO, 2008; SOARES, 2007 e 2012; BEZERRA, 2012).

No entanto, afirmar que as “instituições constitucionais” do jogo, nos termos de Tsebelis (2009), não foram redefinidas na direção de induzirem reformas no sistema durante a arena da ANC, e também ao longo da Nova República, implica problematizar as consequências diretas do arranjo institucional mais do que assumir, *a priori*, o imobilismo institucional. Mesmo que a atuação dos atores esteja formalmente atrelada aos dispositivos constitucionais vigentes, as macroinstituições não determinam *de per se* os processos e resultados políticos, assim como não acarretam uma estagnação irreversível das instituições intermediárias, sendo necessário analisar as instituições em seus contextos sociais e políticos específicos e cotejar que estas são, inclusive, redefinidas e, ou, modificadas a partir de tal interação (THELEN e STEINMO, 2002; IMMERGUT, 2006; MAHONEY e THELEN, 2010).

Este artigo defende a hipótese de que as instituições do setor de defesa e segurança cunhadas na Carta de 1988 resultaram de um processo político dinâmico e não da influência exclusiva do lobby militar, pressuposto distinto do que é largamente defendido na literatura especializada. Este processo apresentou características específicas no que diz respeito às regras do jogo e a interação entre os atores e ideias na formação de coalizões estratégicas. Nessa direção, a finalidade básica do trabalho foi identificar como o processo constituinte - que por natureza apresenta uma dinâmica política e legislativa de discussões, debates e negociações da ANC - influenciou o resultado institucional do setor.

No que se refere à metodologia deste trabalho, utiliza-se basicamente uma abordagem qualitativa de mapeamento de processo associado ao método histórico, por contribuírem para esclarecer a interação da mudança institucional e sequências de micro acontecimentos/eventos políticos indutores de causalidade contextual (IMMERGUT, 2002). Para demonstrar tal dinâmica, analiso a articulação dos atores em torno das ideias e percepções sobre a ordem e a segurança pública, indicando os posicionamentos assumidos pelas burocracias, políticos e

partidos, assim como o percurso da construção das instituições a partir do embate ideológico entre os atores em cada fase da ANC.

Foram analisados dados oriundos de documentos oficiais da Câmara e do Senado⁴, notícias de jornais e textos acadêmicos que trataram de analisar o contexto, ideias, arenas e os principais resultados da ANC. A partir desses dados, sob a ótica do mapeamento de processos (*process tracing*), tornou-se possível aprofundar empiricamente o debate acerca de três relevantes fatores explicativos da estabilidade institucional no setor, assinalados pela literatura: 1) o perfil dos formuladores; 2) a ideologia político-partidária; 3) o corporativismo burocrático. Mostra-se, assim, que quando rastreamos o processo, podemos refutar a ideia de estabilidade, impondo-se o entendimento de que houve mudanças, ainda que limitadas.

O trabalho utilizou como aporte teórico estudos do Novo Institucionalismo Histórico, mais detidamente aqueles que trazem contribuições para compreender processos lentos e graduais de mudanças institucionais, nos quais a dinâmica e desenvolvimento institucional não dependem necessariamente de rupturas nas regras. Do ponto de vista teórico, as análises da pesquisa permitiram problematizar não apenas os estudos sobre dinâmica institucional no setor, mas também contribuir para uma aproximação entre o campo da segurança e as teorias e modelos analíticos próprios da Ciência Política, especialmente de categorias caras ao Novo Institucionalismo (SAPORI e ANDRADE, 2007).

Esta investigação incorpora também a perspectiva conceitual de “instituição” que compreende e ressalta sua natureza “distributiva” do poder (OFFE, 2006), pois autoriza a conformação da ideia de que uma eventual mudança envolve um reequacionamento das relações e recursos de poder entre os atores, sendo, portanto, altamente conflituosa e dinâmica. Tal característica distributiva é, simultaneamente, a mesma que permite uma análise do papel de agência, por procurar repensar a relação dinâmica entre atores e estrutura, e possibilitar uma problematização do caráter de autorreprodução das instituições (MAHONEY e THELEN, 2010).

2. Da Abertura Política Brasileira: alguns apontamentos

Diversos foram os autores preocupados em analisar processos de transições políticas de regimes autoritários para democracias. Alguns formularam tipologias com a intenção de comparar características centrais destes processos (HUNTINGTON, 1983; MORLINO, 1986; O'DONNELL, 1988; dentre outros). No entanto, classificações baseadas, mormente, na questão do tipo de rupturas - violentas ou transições negociadas - simplifica a realidade e dificulta visualizar elementos de variação intracasos.

Na América Latina, por exemplo, predominou na década de 80 um contraste entre o otimismo do retorno à democracia e os graves problemas de instabilidade político-institucional

⁴ Atas, relatórios, súmulas, projetos, gravações das comissões e subcomissões da ANC.

e econômica. Lamounier (1990) defende ser possível subdividir as transições não violentas em casos distintos, existindo tanto transições negociadas baseadas totalmente em acordos entre elites, quanto negociações que se desenvolveram sob o quadro de uma “disputa regulada”, no qual os acordos entre elites não se alargaram para além do limite mínimo necessário à confirmação do marco institucional da disputa. Na visão do autor, a transição política no Brasil aproxima-se mais deste último tipo, qual seja: uma transição negociada sob a qual acordos entre elites se caracterizaram pela disputa regulada. Neste cenário, a abertura se deu pela “via das eleições”: “tratou-se de uma abertura regulada pelo calendário eleitoral, e não a transição transada a que se referiram determinados setores políticos insatisfeitos com o ritmo e o escopo iniciais das mudanças” (1990, p.20).

Estudiosos da área de segurança pública assinalam os resultados do processo de transição política como insatisfatórios por ter legado uma continuidade da ordem autoritária nas instituições do setor⁵, com poucos avanços concretos no que tange aos direitos civis. Nada obstante, para Sallum Jr (1996) ainda que não tenha ocorrido neste período qualquer ruptura político-institucional com o regime anterior, houve mudanças importantes nas relações efetivas de poder que sustentavam o regime: “mudanças que esvaziaram o caráter autoritário da legalidade vigente e passaram a dar suporte à outra ordem política mais democrática” (1996, p.26). Grosso modo, afirmar uma continuidade autoritária automática e um completo imobilismo no campo da segurança pública sem considerar, detalhadamente, as negociações, as ideias e os resultados institucionais decorrentes do período se torna no mínimo arriscado, tendo em vista as distintas mudanças e avanços relativos aos direitos individuais e coletivos obtidos no retorno à democracia. Assim sendo, se faz importante compreender o contexto (regras e ideias) no qual estavam imersos os atores responsáveis pela definição das macroregras, em especial as instituições de defesa e segurança pública no cenário da Assembleia Nacional Constituinte de 1988.

3. Da Instalação da ANC: principais regras de funcionamento

Após a instalação da ANC, em fevereiro de 1987, transcorreu-se um período preliminar dedicado à elaboração e votação do Regimento Interno (Resolução da Assembleia Nacional constituinte n. 2 de março de 1987), à definição e distribuição de cargos e ao recebimento de sugestões individuais dos parlamentares, partidos e populares. Após conflitos e intensa negociação foi divulgada no dia 24 de março a Resolução nº 2 com os termos do Regimento

⁵ No caso das instituições de segurança, compete esclarecer uma importante colocação de Lemgruber, *et al*, (2003) sobre a particular característica de um sistema que, embora se constitua como um regime de exceção paralelo sob um Estado de Direito formal democrático, é passível de modificações, visto que a superação das resistências às mudanças é um processo contínuo, gradual e permanentemente reiterado ao longo do qual os próprios direitos sociais e experiências em outros setores reproduzem e consolidam novos padrões e ideias, sendo um processo que se opera concomitantemente no âmbito da sociedade, das burocracias policiais e dos políticos, e na interação entre estes atores.

Interno da Constituinte⁶. O documento determinou como seriam organizados os trabalhos constituintes, a distribuição de cargos e funções entre os parlamentares e partidos, as formas de participação popular e os instrumentos e procedimentos para votação. Definiu-se que os trabalhos seriam organizados a partir de um sistema de comissões e subcomissões, assegurando a participação de todos os parlamentares. Assim, foram criadas 8 Comissões temáticas, subdivididas cada uma em 3 subcomissões, mais a Comissão de Sistematização e a Comissão de Redação.

Com exceção da Comissão de Sistematização, a composição das demais buscou respeitar a proporcionalidade partidária na distribuição de vagas e cargos⁷. Os cargos de relator possuíam relevada importância em função de sua discricionariedade para elaborar anteprojeto e substitutivos. Excluído da Mesa, o PFL negociou com o PMDB a distribuição desses cargos internos. Um acordo entre os líderes desses partidos foi firmado para a composição dos principais postos das comissões. O PMDB ficaria, inicialmente, com percentual maior das relatorias e o PFL com parcela significativa das presidências, integrando, assim, automaticamente a Comissão de Sistematização⁸.

A divisão temática das subcomissões serviria para descentralizar o debate acerca de cada matéria, favorecendo a troca de informações entre os diversos parlamentares. Cada subcomissão realizaria entre 5 e 8 audiências públicas e analisaria as sugestões individuais parlamentares, bem como as sugestões populares. Seu relator elaboraria o anteprojeto (Fase A) que em seguida seria estudado e emendado pelos constituintes (Fase B). Ao final, se redigiria o anteprojeto encaminhado para a Comissão temática da qual integrava (Fase C). Após isso, a subcomissão e seus partícipes juntar-se-iam em torno das demais integrantes da mesma Comissão com a finalidade de revisarem amplamente as propostas (Fase E). Então, o relator da Comissão apresentaria um substitutivo (Fase F), o qual seria emendado pelos parlamentares (Fase G) e ao final redigir-se-ia o anteprojeto da Comissão (Fase H) a ser

⁶ A ANC teria prioridade sobre o Congresso Nacional, sendo este obrigado a restringir seu funcionamento e a adequar seus regimentos. A participação popular direta seria garantida através de dois dispositivos: a concessão de audiência pública, e a iniciativa popular, que permitia a apresentação de emendas ao projeto de Constituição, desde que houvesse o apoio de 30 mil eleitores e o respaldo de três entidades que se responsabilizariam pela idoneidade das assinaturas. Igualmente, ampliava-se a base de informações dos constituintes: organizações civis, câmaras de vereadores, assembleias legislativas e tribunais poderiam também enviar sugestões.

⁷ A título de curiosidade, cabe notar que os 28 políticos de perfil militar buscaram se distribuir no maior número de comissões e subcomissões possíveis. Não concentraram presença em nenhuma específica, embora tenham participado destacadamente na subcomissão que tratou da questão da defesa e segurança. Também obtiveram estrategicamente 5 cadeiras na Comissão de Sistematização.

⁸ A Comissão de Sistematização despertou imenso interesse devido seus poderes de avaliar as emendas de plenário e também porque concentraria o jogo político, já que as demais comissões e subcomissões seriam desativadas logo após a entrega de seus anteprojetos, durando apenas cerca de 2 meses; enquanto a Comissão de Sistematização duraria até a redação final da Carta. Outro poder exclusivo dessa Comissão era o de julgar projetos de decisão⁸. Salientando que os relatores e presidentes das comissões e os relatores das subcomissões integrariam, findados os trabalhos de seus respectivos grupos, a Comissão de Sistematização. Por isso, a disputa pelos cargos era tão intensa, afinal todos queriam ter poder de veto por mais tempo e sobre mais áreas temáticas, sobretudo o poder de apreciar e, ou, decidir por mudanças nas regras do jogo. Nesse sentido, a Comissão de Sistematização era o lócus privilegiado para realizar tal intento ("Comissão de Sistematização é a Mais Disputa", Correio Braziliense, 30 de março, 1987).

encaminhado à Comissão de Sistematização para compatibilização em um único projeto constitucional. O projeto seria enviado ao Plenário para votação em dois turnos.

Os trabalhos no âmbito das Comissões foram iniciados de maneira regular a partir da entrega dos anteprojetos das subcomissões. Essa etapa representou o primeiro esforço de análise agregada das proposições. A ANC totalizou 584 dias, cerca de um ano e meio de debates, acordos e deliberações até sua promulgação final. A etapa de Plenário foi a mais longa de todas, se estendendo de novembro de 1987 a outubro de 1988. A explicação para tamanha demora nos trabalhos da ANC relaciona-se com o fato de certos estágios de votação e apreciação de matérias não terem sido previstos e decorrerem da dinâmica de alterações das regras no meio do jogo (mudança do Regimento Interno), o que fez praticamente zerar os trabalhos em certos momentos (GOMES, 2006), além de acontecimentos como a formação do Centrão e a ingerência do Executivo.

Os tópicos seguintes se detêm à análise do processo constituinte no que se refere ao jogo político no campo das instituições de segurança pública e defesa, circunscrito ao contexto mais amplo da ANC. Nessa pesquisa, utilizei dados referentes ao processo e aos produtos constituintes, construindo dois bancos de dados: i. conteúdos das propostas de regras no setor existentes em 13 produtos decorrentes do processo constituinte, o que viabilizou mapear a dinâmica dos vetos – quais questões foram mais consensuais e conflituosas – e em qual momento do processo elas foram colocadas, mantidas ou excluídas da pauta; ii. comportamentos dos parlamentares e partidos em todas as fases (conteúdo das emendas apresentadas, votos nominais e posicionamento ideológico), possibilitando identificar os atores e coalizões com poder de veto nas questões de segurança e defesa.

Destaco que os principais momentos do processo (discussões, debates e votações) se intercalam com produtos (anteprojetos, projetos e substitutivos), *i.e.*, os produtos constitucionais obtidos em cada fase foram imediatamente influenciados pelo processo de negociação e ideias travadas na fase anterior. Todo o processo compreendeu a elaboração de 12 produtos até o resultado final - Constituição Federal - e a realização de 11 momentos específicos para apresentação de emendas, apreciação de destaques e votação de matérias. Outro aspecto relevante é a desproporção de tempo entre as fases iniciais (subcomissão e comissão) comparando-as com a tramitação na comissão de sistematização e plenário. O pouco tempo reservado às fases iniciais, justamente aquelas de discussão ideológica, doutrinária e jurídica das matérias, acabou incidindo em atropelos de regras e na elaboração de anteprojetos e projetos que foram intensamente revisados nas fases seguintes, a exemplo do que ocorreu no setor da defesa e segurança.

A intenção de rastrear todo esse processo é para mostrar quão pouco razoável é defender o imperativo militar e a estabilidade da estrutura em um processo dessa natureza, permeado por conflitos, ambiguidades e incertezas.

4. As Arenas das Instituições de Segurança e Defesa: atores e partidos

A elaboração de um texto base do projeto constituinte referente à defesa e segurança pública ficou ao encargo da “Subcomissão de Organização de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”, no âmbito da “Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições” (comissão IV). O projeto deveria considerar como subsídio as sugestões individuais dos parlamentares, as propostas dos expositores nas audiências públicas e a dinâmica de discussão e votação de emendas ao longo das reuniões deste fórum. O próprio nome da subcomissão já antecipava os conflitos latentes entre sociedade e Estado e quão difícil seria garantir os direitos civis diante de um legado histórico institucional que priorizou por muitas décadas a defesa do Estado em detrimento da segurança individual e social. Logo, a tarefa reservada aos progressistas que buscavam alcançar mudanças no *status quo* do setor se mostrava extremamente complexa. Ao analisarmos a natureza das ideias que circulavam neste contexto de feitura constitucional, assim como o posicionamento dos partidos e burocracias, a dificuldade em se conseguir um consenso em torno de mudanças se torna mais evidente, como mostrarei a seguir.

Além dos projetos de Constituição dos partidos políticos (PT e PFL), foram encaminhadas à subcomissão 240 sugestões parlamentares⁹ e realizadas 13 sessões ordinárias e extraordinárias, durante as quais os constituintes participaram de palestras, conferências e debates, incluindo-se 7 audiências públicas com entidades e personalidades da área. Grosso modo, os conteúdos das propostas parlamentares iniciais e das audiências públicas giraram em torno de questões como a desvinculação entre as polícias militares e o Exército; a constitucionalização da Polícia Civil; o direito de voto e candidatura política de praças e soldados; a criação de mecanismos de defesa do Estado subordinados ao legislativo; o papel das Forças Armadas na garantia da ordem interna; a manutenção constitucional do conceito de Segurança Nacional e de seu Conselho (BRASIL, Câmara dos Deputados, Anteprojeto do Relator da Subcomissão; Mapa das Audiências Públicas).

Pode-se afirmar que as regras de funcionamento da ANC, o legado institucional da área de segurança e defesa e, particularmente, a forte presença das burocracias interessadas nas reuniões ordinárias e audiências da subcomissão acabaram por criar dois contextos específicos de interação política na Constituinte. Embora inter-relacionados, o primeiro referiu-se a uma arena “dialógico-corporativa”, cujo objetivo principal foi demarcar o campo das ideias e preferências burocráticas e delinear o texto base a ser apreciado nas fases seguintes; já o segundo atrelou-se a uma arena “decisória” na qual a participação foi mais restrita, racional e estratégica, direcionada para a maximização dos interesses das coalizões formadas ante a iminência da fase de votação em Plenário. Passemos, então, a analisar as ideias e comportamento dos atores e partidos na primeira arena identificada.

⁹ Cujos conteúdos foram sistematizados pelo relator segundo classificação em 4 temas, quais sejam: i. Defesa do Estado; ii. Segurança Nacional; iii. Forças Armadas; iv. Segurança Pública

Antes, cumpre notar a existência de três tipos de regras interagindo no momento da ANC. Àquelas relacionadas com o jogo político do momento (Regimento Interno), outras relacionadas com a estrutura constitucional vigente e ainda àquelas regras criadas como legislação infraconstitucional durante o governo Sarney. Na medida em que os governos anteriores priorizaram a criação de regras que primavam pela divisão de funções de segurança e manutenção da ordem entre as diferentes burocracias, ampliou-se o campo de interpretação discricionária destes atores estratégicos e implementadores, capacitando-os para participação no cenário da ANC, como se percebe a partir da apresentação e discussão dos dados a seguir.

4.1. *O Tabuleiro das Ideias: sugestões parlamentares individuais e audiências públicas*

Como dito, uma das primeiras atividades dos parlamentares consistiu em elaborar sugestões para as diversas áreas de regulamentação do texto constitucional. Logo, foram encaminhadas ao relator da subcomissão 240 sugestões¹⁰, oriundas de 140 parlamentares. Para maior conhecimento da natureza das sugestões, analisei-as individualmente procedendo a uma classificação de seus objetos principais. É importante destacar que uma sugestão, em geral, tratava de mais de um objeto. Assim, dentre as 240 sugestões foram identificadas 325 propostas sobre 40 diferentes objetos. Subdividi-as em dois grupos – progressista e conservador. Sendo consideradas sugestões “progressistas” aquelas que traziam em seu bojo inovações para o desenho das regras e “conservadoras” as que buscavam manter as instituições prévias ou constitucionalizar regras de nível intermediário em vigência.

As sugestões “progressistas” totalizaram 171, distribuindo-se em 31 tipos, enquanto que as “conservadoras” somaram 154 sugestões, distribuídas em 10 tipos de objetos. Nota-se que, embora houvesse um equilíbrio entre as categorias progressista-conservador em termos quantitativos, as ideias conservadoras estavam, pelo menos, 3 vezes menos dispersas que as progressistas.

Na **tabela 1** considerei apenas aqueles objetos que apareceram em três ou mais sugestões parlamentares diferentes, obtendo-se dessa forma um total de 26 de um conjunto de 40 objetos possíveis. Verifica-se que dos 10 objetos rotulados como conservadores apenas um não alcançou um mínimo de três sugestões, indicando clareza e concentração entre as preferências conservadoras. Em direção contrária, as ideias progressistas demonstraram ampla variação. Isso mostra a falta de soluções discutidas previamente, bem como a inexistência de comunidades epistêmicas que fornecessem diagnósticos e soluções para a bancada progressista. Não se pode deixar de constatar que as ideias progressistas e conservadoras, em grande parte, eram inteiramente antagônicas e excludentes, característica

¹⁰ Desse total, pouco mais de 10 não apresentaram relação direta com os temas (Forças Armadas, segurança pública, mecanismos de salvaguarda e segurança nacional), sendo, portanto, descartadas de minha análise.

que tornaria extremamente custosa a construção de consensos satisfatórios para os grupos envolvidos.

Tabela 1 – Objetos das Sugestões Parlamentares Individuais na ANC

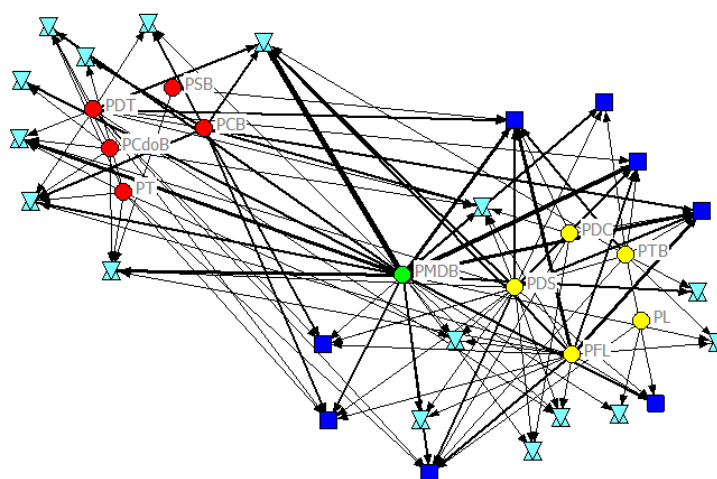
Objetos das Sugestões		Ocorrências	
		N	%
Sugestões Conservadoras	Destinação constitucional das F.A	30	9,3%
	Manutenção da Justiça Militar	8	2,5%
	Manutenção da Segurança Nacional	8	2,5%
	Manutenção de Ministérios Militares	23	7,1%
	Manutenção do Conselho de Segurança	3	0,9%
	Manutenção dos privilégios militares (patentes e vantagens)	10	3,2%
	PM/BM como forças auxiliares e reservas do Exército	25	7,8%
	Manutenção alistamento/serviço militar obrigatório	36	11,2%
	Manutenção Estado de Sítio conforme CF.67	10	3,2%
	Subtotal	153	47,7%
Sugestões Progressistas	Extinção do SNI / CSN	4	1,2%
	Limitação do papel constitucional das F.A	16	4,9%
	Controle legislativo do uso da força e das promoções nas FFAA	10	3,2%
	Criação do Estado de Alarme	5	1,6%
	Criação do Ministério da Defesa	16	4,9%
	Profissionalização das F.A	12	3,7%
	Concessão de Direitos Políticos aos Militares não oficiais	6	1,9%
	Extinção da Segurança Nacional	3	1,0%
	Não obrigatoriedade do Serviço Militar em tempos de paz	14	4,3%
	Possibilidade de imperativo de consciência no alistamento militar	6	1,9%
	Criação de Sistema Nacional de Defesa Civil	5	1,6%
	Criação de Polícia Rodoviária Federal	4	1,2%
	Redefinição do papel constitucional da Polícia Federal	16	4,9%
	Segurança Pública (PM/CBM e PC) sob autoridade do Governador e Controle da União	40	12,4%
	Desmilitarização da PM/BM	4	1,2%
Corregedoria civil para controle das polícias militares estaduais	4	1,2%	
Extinção da PM	4	1,2%	
Subtotal	169	52,3%	
TOTAL	322	100,0%	

Fonte: Elaboração própria com dados do Anteprojeto do Relator da Subcomissão (BRASIL, Câmara dos Deputados, 1987).

Por fim, saliento que embora indicassem prováveis pontos de conflito nas fases que envolveriam o instituto da votação em arenas maiores (comissões e plenário), as sugestões propostas na fase A foram sendo entregues gradativamente e ainda no início dos trabalhos das subcomissões. De tal modo, não refletiram cálculos políticos tão estratégicos, exibindo-se, inclusive, algumas sugestões de natureza mais espontânea ou pouco estruturada. Conveniente advertir, por exemplo, que propostas alternativas para a operacionalização de uma reforma no sistema de segurança não apresentavam tanta clareza, se comparadas àquelas do setor da defesa. Ou seja, tão forte quanto o claro posicionamento dos setores conservadores, era a fragmentação das propostas advindas dos partícipes progressistas.

Com a finalidade de sublinhar a relação entre partidos e ideias propostas nesse primeiro momento da ANC (fase A), elaborei o **grafo 1**¹¹ a partir da classificação das sugestões e de seus respectivos partidos. Torna-se evidente que o interesse por alcançar mudanças na Carta foi comum aos dois espectros partidários, neste primeiro estágio. Embora tenham defendido inicialmente algumas propostas de alterações, notadamente relacionadas à redefinição do papel constitucional da Polícia Federal e a criação da Polícia Rodoviária Federal - questões que se tornaram mais à frente verdadeiras pautas corporativistas -, predominou-se uma coesão entre os partidos de direita e as sugestões conservadoras que buscavam manter os mecanismos autoritários existentes praticamente intactos. Já a esquerda manifestou preocupação com a extinção de mecanismos criados pelos governos autoritários (SNI, CSN, DSN, obrigatoriedade de alistamento, ministérios militares). Como principal alternativa, se colocava a criação de um ministério da defesa. No campo da segurança pública, a ideia recorrente relacionava-se à desmilitarização da PM e também à subordinação das polícias aos governos estaduais.

Grafo 1 - Total Network da Relação entre Sugestões Progressistas e Conservadoras e os Partidos Políticos (Fase A)



Fonte: Base APEM, Senado Federal.

No aspecto da participação da sociedade através da apresentação de sugestões populares¹², não consta no anteprojeto do relator da Subcomissão qualquer informação a respeito¹³. Em contrapeso, há registros de empenhos de organizações sociais durante a fase M (emendas populares). .

¹¹ Imagens em formato de quadrado são representações das ideias conservadoras e em triângulos das progressistas. A espessura da seta refere-se à incidência quantitativa da relação. Os partidos à direita do espectro ideológico estão marcados em cor amarela e aqueles à esquerda em cor vermelha. O PMDB por sua característica ideológica heterogênea, sobretudo na fase inicial da Constituinte, foi sinalizado com a cor verde.

¹²A partir de pesquisa realizada em fontes documentais físicas disponíveis no Arquivo Histórico do Museu da República (RJ), Monteiro (2009) conseguiu mapear propostas elaboradas por organizações da sociedade civil, em especial oriundos de Dioceses e Pastorais. Seguindo o mesmo critério anteriormente esclarecido, desconsidere as propostas que não tenham sido registradas formalmente pela ANC.

¹³ Todavia, há menções de entrega de carta de popular sugerindo a unificação das polícias civil e militar nas atas da subcomissão.

As audiências públicas no âmbito da subcomissão englobaram um total de 7 sessões, com a exposição de 24 convidados que debateram os mais diversos pontos referentes aos temas da subcomissão (**Quadro 1a e 1b**). A fim de levantar ideias, argumentos e sugestões, os legisladores convidaram para as audiências, em sua maioria, policiais, militares, burocratas e professores vinculados ao Exército, sendo: Escola Superior de Guerra (04), Estado Maior das Forças Armadas (02), Conselho de Segurança Nacional (01), Ministérios Militares (03), Polícia Civil (01), Polícia Militar e Corpos de Bombeiros Militares (06), Polícia Federal (03) e outros militares da reserva (02).

O processo de indicação dos expositores, bem como a definição da metodologia a ser adotada, foi ocorrendo ao longo das reuniões iniciais das subcomissões e não transcorreu em caráter uniforme, uma vez que o Regimento Interno não possuía regras específicas a respeito. No caso da subcomissão em exame, houve muito debate acerca da quantidade de convidados e critérios de seleção. Ao final, decidiu-se por buscar ouvir o maior número de palestrantes em cada sessão, preferencialmente que defendessem ideias opostas ou alternativas, ampliando assim as visões e percepções. Em termos quantitativos, não foi exatamente um equilíbrio entre percepções de civis e militares, ou progressistas e conservadoras, que se observou, sobretudo porque quando convidadas as entidades militares designavam mais de um representante por tema e sessão¹⁴. (BRASIL, Câmara dos Deputados, Atas da Subcomissão, 1987).

Indicar-se-ia, *a priori*, as entidades, deixando ao encargo de suas chefias a determinação dos nomes. Não obstante, alguns deles foram sugeridos diretamente pelos constituintes¹⁵. Isso gerou atrito entre os parlamentares diante do entendimento anterior de se convidar apenas entidades. Contudo, na concepção de alguns constituintes, as instituições competentes deveriam ter prioridade nas audiências, pois possuíam pleno conhecimento sobre as necessidades de inclusão ou supressão na legislação, além de serem “*as reais interessadas*” (BRASIL, Câmara dos Deputados, Atas da Subcomissão, 1987, p.16 e 79).

Ao mesmo tempo, estabeleceu-se que as audiências deveriam ocorrer cronologicamente segundo o desenvolvimento de um roteiro temático, o qual englobava os principais pontos e conceitos a serem esclarecidos para embasamento da proposição legislativa da subcomissão. Desse modo, o deputado José Genoíno propôs uma divisão temática que tratava: 1. natureza, finalidade e característica do Estado; 2. conceitos de segurança-defesa interna e externa; 3. conceito de segurança nacional; 4. papel das Forças Armadas, da Justiça e do Serviço Militar; 5. instrumentos e mecanismos de operacionalização da defesa da sociedade - policiamento, segurança pública (BRASIL, Câmara dos Deputados, Atas da Subcomissão, 1987, p.16).

¹⁴ Não havia impedimento de repetição representativa de uma entidade, porém a deliberação inicial definia a participação de um único representante de cada burocracia por tema.

¹⁵ A participação do jurista Miguel Reale foi sugerida pelo relator, mas não acatada pelos integrantes. E o jurista se fez presente como ouvinte em diversas audiências.

Importante enfatizar que no momento de transição política, dentre as burocracias do sistema de defesa e segurança pública talvez fosse a PM aquela a se encontrar numa situação mais delicada, em virtude das propostas de sua extinção que circulavam entre os constituintes. Diante disso, não seria suficiente apenas afirmar: “não somos, em absoluto, mecanismos de opressão ou forças cujo melhor "habitat" sejam, por exemplo, as ditaduras (...)”; seria necessário demonstrar sua natureza de instituição democrática, ou mesmo suas potencialidades para tanto, a fim de sustentar sua conservação no novo cenário. Destarte, os expoentes da PM e CBM nas audiências, assim como fizeram os membros das FFAA, buscaram condicionar diretamente a melhoria da corporação ao amadurecimento da democracia. Ante tal conjuntura, a PM adotou duas estratégias principais: i. valorizar o caráter civil de suas atividades, relativizando sua vinculação ao Exército¹⁶; ii. evidenciar os custos sociais, políticos e econômicos incorridos numa eventual dissolução.

Este detalhamento do conteúdo dos debates das audiências públicas possibilitou delinear o complexo cenário no qual se inseriu o trabalho legislativo constituinte da subcomissão. Uma arena com múltiplos e conflituosos interesses, *lobbies* corporativos e importantes questões de retornos crescentes (*increasing return*) e dependência de trajetória (*path dependence*) que condicionariam o jogo político e, conseqüentemente, interfeririam sobre o resultado institucional na Carta de 1988. Outro aspecto relevante decorrente da análise foi a corroboração de que o Anteprojeto Arinos constituiu importante fonte de ideia não apenas dos constituintes, mas, inclusive, das burocracias e demais participantes. O Anteprojeto serviu como referência para os expositores progressistas que o defendiam, mas também para todos os conservadores que explicitamente o refutavam dado seu conteúdo apresentar ameaças à estabilidade institucional¹⁷.

A predominância de representantes das burocracias policiais e militares foi resultado direto da combinação de alguns fatores: i. a desvantagem numérica (e não ideológica ou de interesse) dos políticos de esquerda na composição da subcomissão; ii. a insuficiente divulgação de estudos acadêmicos não militares ante o conhecimento especializado das burocracias sobre as matérias em debate e; iii. a limitação do número de audiências previstas pelo Regimento Interno em oposição direta à pluralidade de representatividade corporativa do sistema de segurança e defesa, constringendo assim a ampliação dos debates para entidades não vinculadas diretamente a esse.

¹⁶ As frases de efeito adotadas pelas corporações exprimiam precisamente isso: “*não há nenhum antagonismo entre Polícia Militar e Democracia*”; “*não existe nenhuma vocação da Polícia Militar para a repressão*”; “*a PM não tem nenhuma vocação para a violência, a insensibilidade social*”.

¹⁷ “*Nosso Relator e todos nós, Constituintes, que participamos desta Subcomissão, não estamos tomando como base inicial, como boneco da nossa Constituição, o Anteprojeto Afonso Arinos, que não agradou, pelo menos à maioria*”(…) *já temos posições firmadas de repúdio ao anteprojeto Afonso Arinos, que no capítulo que a nossa Subcomissão examina apresentou conclusões, ao nosso ver, absolutamente dissociadas da realidade do interesse nacional, ficando por isso conhecida como a Proposta dos Notáveis*” (Depoimentos do Presidente da subcomissão).

Quadro 1 (a) - Audiências Públicas da Subcomissão: expositores convidados, temas das palestras, ideias defendidas e respectivas indicações
(Temas Associados à Defesa do Estado e de suas Instituições)

NOME	ENTIDADE	CARGO/FUNÇÃO	TEMA EXPOSIÇÃO	DATA	PROPOSTAS	INDICAÇÃO	OBS
UBIRATAN BORGES DE MACEDO	ESG	Professor	Natureza, Finalidade e Características do Estado	22.04.1987	Manutenção do papel constitucional das FFAA, subordinação das PM ao Exército	Ricardo Fiuzza, Otommar Pinto	Clivagem Esguiana
PEDRO DE OLIVEIRA FIGUEIREDO	ESG	Professor	O Estado e a Segurança da Sociedade Nacional	22.04.1987	Manutenção da Segurança Nacional e do CSN; Manutenção do papel constitucional das FFAA	Ricardo Fiuzza, Otommar Pinto	Clivagem Esguiana
PAULO MILANI GUIMARÃES	ESG	Professor	Defesa do Estado e da Sociedade Democrática	22.04.1987	Reformulação nas medidas de emergência e estado de sítio e de intervenção federal em estado membro e criação do estado de recessão econômica	Ricardo Fiuzza, Otommar Pinto	Clivagem Esguiana
ROBERTO CAVALCANTE DE ALBUQUERQUE	ESG	Professor	Participou apenas no momento do debate	22.04.1987	Controle do legislativo sobre o uso da força nas medidas de segurança, revisão da doutrina de segurança nacional, subordinação da PM aos governadores	Ricardo Fiuzza, Otommar Pinto	
MARCIO THOMAS BASTOS	OAB	Presidente da Ordem	Ideologia de Segurança Nacional, Política de Segurança Interna e Pública	23.04.1987	Extinção do CSN e da segurança Nacional; Criação do Conselho de Defesa Nacional; Redefinição do papel constitucional das FFAA; Desmilitarização das Polícias; subordinação das polícias aos governadores; contra criação do "estado de recessão"; criação do estado de alarme; revisão dos critérios de decretação do estado de sítio.	José Tavares, Daso Coimbra	Entregou documento formal
GERALDO LESBAT CAVAGNARI FILHO	UNICAMP-SP	Núcleo de Estudos Estratégicos, Coronel da Reserva	Relações das Forças Armadas e Poder Político (poder civil); Relações das Forças Armadas e Sociedade Civil	28.04.1987	Criação do Ministério da Defesa; extinção da segurança nacional; redefinição do papel constitucional das FFAA; redefinição do SNI	José Genoio (PT)	
LUIZ ANTONIO MENDES RIBEIRO	CSN	Coronel	O Papel do Conselho de Segurança Nacional	30.04.1987	Manutenção da segurança nacional e do CSN; a Constituição deve explicitar os ONP; possibilidade de reestruturação do CSN; CSN com competência para definir as bases da política nacional	Ottomar Pinto	
EULER BENTES	FFAA	General da Reserva	O Papel das Forças Armadas no Regime Democrático	05.05.1987	Redefinição do papel constitucional das FFAA; Possibilidade de criação de GM; extinção do CSN e da segurança nacional, desmilitarização da PM; criação do ministério da defesa, salvaguardas de defesa (estado de sítio e de alarme)	Iram Saraiva	Clivagem Neonacionalista
ANTONIO CARLOS DE ANDRADA SERPA	FFAA	General da Reserva	Problemas de Segurança Nacional	05.05.1987	a segurança nacional relaciona-se com fatores econômicos e geopolíticos, criticou a privatização de reservas e empresas nacionais durante os governos militares; excluir da CF a segurança nacional; extinção do SNI; FFAA com responsabilidade sobre a seg. interna em casos específicos; serviço militar obrigatório	Iram Saraiva	Clivagem Neonacionalista - Entregou documento formal
OSWALDO PEREIRA GOMES	Min. Exército	General	Voto dos Militares e Ministério da Defesa	06.05.1987	Elegibilidade de militares sem filiação partidária prévia; direito de voto para militares, exceto para os não profissionais;		
ROBERTO PACÍFICO BARBOSA	EMFA	General de brigada	A Obrigatoriedade e a Universalidade do Serviço Militar	06.05.1987	serviço militar obrigatório segundo C.F de 1967	José Tavares, Iram Saraiva, Arnaldo Martins, Ottomar Pinto	Clivagem Extrema-direita
SERGIO TASSO VASQUEZ DE AQUINO	EMFA	Almirante do EMFA	Ministério da Defesa	06.05.1987	Manutenção dos ministérios militares exclusivos		
JOSE ELISLANDE BAYO DE BARROS	Min. Aeronáutica	Brigadeiro		06.05.1987	Manutenção dos ministérios militares exclusivos; Forças Armadas devem-se destinar à defesa Pátria e à garantia da ordem constitucional e legal; manutenção do EMFA		
SIDNEY RUBINO AZAMBUJA	Min. Aeronáutica	Brigadeiro,		06.05.1987	Manutenção dos ministérios militares exclusivos; manutenção do EMFA, a favor do alistamento feminino.		Entregou documento formal

Fonte: ANC, Vol. 132; "Defesa do Estado: OAB propõe o fim do CSN", Jornal da Tarde, 24 de abril de 1987; ANC, Mapa 5 – controle das audiências públicas, Câmara dos Deputados, Constituição 20 anos: Estado, Democracia e Participação Popular – cadernos e textos, 2009.

Quadro 1 (b) - Audiências Públicas da Subcomissão: expositores convidados, temas das palestras, ideias defendidas e respectivas indicações
(Temas Associados à Defesa da Sociedade e Segurança Pública)

NOME	ENTIDADE	CARGO/FUNÇÃO	TEMA EXPOSIÇÃO	DATA	PROPOSTAS	INDICAÇÃO	OBS	
CYRO VIDAL	Associação dos Delegados do Brasil - ADEPOL	Presidente, Delegado de Polícia	A Prevenção dos Crimes, Juizados de Instrução	28.04.1987	Desmilitarização da polícia e bombeiros, extensão das atividades e funções da Polícia Civil; Guarda Municipal subordinada à PC; contra o poder investigativo do MP; constitucionalização da função de polícia civil, subordinação dos orgaos de seg. pública aos governadores; aquartelamento das PM's; poder de polícia aos municípios sob supervisão da PC, fiscalização do trânsito como função de GM	José Tavares	Entregou documento formal	
MARIO NAZARENO LOPES ROCHA	PM	Coronel, PM-PA	O Papel das Polícias Militares	29.04.187	Necessidade de estratégias para retomar a legitimidade e reconstruir a imagem da PM	Decisão coletiva da subcomissão	Entregaram documento fruto do III Congresso Brasileiro das Polícias Militares	
SILVIO FERREIRA	CBM	Tentente Coronel, Brigada - RS		29.04.187	Poder do estado subnaiconal legislar sobre a segurança pública; defesa civil responsabilidade dos CBM; direito de cidadania a todos os policiais e bombeiros.			
JOSE BRAGA JUNIOR	PM	Coronel, Comandante Geral da PM-MG		29.04.187	Ressaltou as funções sociais da PM e CBM; a tradição histórica e a capilaridade dessas burocracias; enfatizou a plena compatibilização entre a PM e a Democracia; a PM exerce uma função civil e não militar; o sistema de defesa social deve se alinhar às demais políticas de assistência ao cidadão			
WALTERVAN LUIZ VIEIRA	PM	Comandante Geral da PM-GO	O Papel das Polícias Militares para a Manutenção da Ordem e da Tranquilidade Pública	29.04.187	Manutenção do caráter de instituição permanente; ordem e segurança pública nos estados como competência exclusiva da PM; Subordinação aos Governadores; Força Auxiliar do Exército; hierarquia e disciplina militares; Competência exclusiva para o exercicio e controle da polícia ostensiva; manutenção das competência da União (organização, armamento, efetivos, instrução e justiça); direitos políticos de militares não oficiais; Manutenção da justiça militar			
NELSON FREIRE TERRA	PM	Tentente Coronel, PM-SP	Problemas Institucionais das Policas Militares	29.04.187	Ordem e segurança pública nos estados como competência exclusiva da PM; Condição de Força Auxiliar do Exército; Organização fundada na hierarquia e disciplina militares			
PAULO JOSE MARTINS DOS SANTOS	CBM	Coronel, CBM-DF	O Corpo de Bombeiros na Defesa da Comunidade	29.04.187	CBM devem ser militares, podendo ser independentes da PM; necessidade de maior investimento no setor; pela criação do Juizado de Instrução			
ROMEU TUMA	Polícia Federal	Diretor Geral do Departamento de P.F	Permanência das Atribuições Atuais do Departamento de Polícia Federal	06.05.1987	Constitucionalização da PC; manutenção das competências da P.F com a adição do combate ao tráfico de entorpecentes; censura de espetáculos e festas; custódia de menores infratores; controle de fronteiras; polícia marítima e de aeroportos; prevenção e controle de movimentos sociais; poder de aplicar a Lei de Segurança Nacional; combate ao crime organizado; criação de fundo constitucional para financiamento das policias estaduais; polícia civil deve ter formação em ciências sociais ou direito.		Entregou documento formal	
WILSON ALFREDO PERPÉTUO	Polícia Federal	Associação Nacional dos Delegados de PF		06.05.1987	Polícia federal unificada em suas funções departamentais; polícia rodoviária é de competência das policias militares estaduais.			
VICENTE CHELOTTI	Polícia Federal	Associação Nacional dos Servidores do Dept. de P.F		06.05.1987	Competências da P.F: crime organizado; segurança de políticos nacionais, diplomatas e de autoridades que representam os poderes constitucionais. Solicitação de recuperação de aposentadoria especial; contrário à fusão da P.F com a patrulha rodoviária federal.			

Fonte: ANC, Vol. 132; "Defesa do Estado: OAB propõe o fim do CSN", Jornal da Tarde, 24 de abril de 1987; ANC, Mapa 5 – controle das audiências públicas, Câmara dos Deputados, Constituição 20 anos: Estado, Democracia e Participação Popular – cadernos e textos, 2009.

Uma vez identificadas as principais ideias propostas por políticos e burocracias, passemos a compreender como elas repercutiram nos debates ideológicos das arenas decisórias, em emendas parlamentares e na elaboração dos anteprojetos e projetos. Antes, apresentarei brevemente o perfil dos políticos participantes na elaboração e apreciação de propostas de instituições do setor.

4.2. *Perfil dos Políticos Participantes nos Debates sobre as Instituições do Setor*

O perfil da Comissão em análise, composta por 66 políticos, seguiu a mesma linha característica do agregado parlamentar da ANC, com 25 políticos advogados em seu quadro. Do ponto de vista da composição partidária, foram 38 representantes do PMDB e 15 do PFL¹⁸ e 13 de outras legendas. Comparando-se com a formação das demais, destacou-se a significativa participação de egressos de partidos criados em período anterior à democratização ou vinculado aos militares: ARENA (7), PDS (24). Não por acaso, os ocupantes dos cargos importantes da subcomissão e comissão (presidências e relatorias) estavam envolvidos, direta ou indiretamente, com organizações do setor de defesa e segurança (Polícias e FFAA)¹⁹. Interessante notar que 39 políticos desse grupo integrariam posteriormente o Centrão. O quadro dos partidos de esquerda era extremamente reduzido, sendo 6 os representantes da esquerda na Comissão²⁰. Houve subrepresentação dos progressistas com direito ao voto no âmbito desta arena.

Igualmente, os 20 políticos integrantes da “*Subcomissão de Defesa do Estado, Da Sociedade e de Sua Segurança*” refletiram o perfil geral da ANC e da sua Comissão no que se refere à formação profissional - sendo muitos deles advogados (11), confirmando a assertiva de prevalência de um perfil mais legalista entre os elaboradores das instituições do setor (SAPORI, 2007; LIMA, et al, 2000; ALVAREZ, et al, 2004). No que tange à distribuição partidária, o PMDB (11) e o PFL (5) conformaram a maioria. Esse espaço ainda congregou a participação de alguns políticos militares e policiais (3) e outros interessados na temática²¹.

¹⁸ Inclusos os políticos da subcomissão.

¹⁹ Como já discutido, a escolha dos cargos da subcomissão derivou do acordo prévio entre os líderes da Mesa da ANC, determinando assim José Tavares como Presidente, Raimundo Lira para 1º- Vice-Presidente, Daso Coimbra para 2º- Vice-Presidente e Ricardo Fiúza como Relator.

²⁰ Outras Comissões que os partidos de esquerda destinaram maior número de representantes: Ordem econômica (6); Ordem Social (8)

²¹ A partir do exame de fontes documentais (atas), observei no curso dos trabalhos da subcomissão alguns de seus suplentes, e também membros de outras comissões, se fizeram presentes, somando 38 políticos. Dezoito a mais que os formalmente inscritos. Denominei tais políticos de “participantes processuais”. Julguei ser importante concentrar o foco sobre este grupo porque dele faziam parte os políticos mais atuantes que buscaram tanto inovar quanto conservar as instituições, seja pela tentativa de influenciar o debate ideológico ou por meio de sugestões e emendas elaboradas e apresentadas reiteradamente ao longo do processo constituinte. Para análise, refinei a seleção dessa categoria selecionando aqueles que participaram de 3 ou mais encontros da subcomissão, identificando um grupo de 29 políticos formado por: 20 parlamentares titulares, 9 suplentes da subcomissão e os constituintes Jarbas Passarinho e Prisco Viana (presidente e relator da Comissão, respectivamente). Além desses, ressaltou-se a participação do deputado Haroldo Lima que demonstrou grande

5. A Dinâmica Legislativa de Produção Institucional no Setor

5.1. *Produtos da Subcomissão e Comissão: a consolidação das ideias conservadoras*

Após a finalização da etapa das audiências, o relator Ricardo Fiúza (PFL-PE) entregou formalmente seu anteprojeto aos constituintes da subcomissão. Nesse documento, o relator justificava que embora a sociedade passasse por um momento de clamor por mudanças, o texto constitucional não deveria admitir uma natureza antiautoritária ou antipopulista porque isso significaria olhar para o passado, esquecendo-se de traçar o futuro o que prejudicaria a construção da democracia em longo prazo, tendo em vista que o texto estaria ultrapassado em pouco tempo incorrendo em agravos jurídicos e à paz social. Além disso, inovar e modernizar, segundo o relator, “não deveria significar necessariamente romper com a tradição e os costumes²², violentando a índole da Nação, pois isso levaria a uma Constituição natimorta, a exemplo da de 1937”. (BRASIL, Câmara dos Deputados, 1987, Relatório da Subcomissão, p. 02).

A partir da divulgação do anteprojeto, algumas matérias veicularam que o relator Fiúza admitiu ter optado por um “meio termo” entre as propostas apresentadas pelas burocracias, em especial pelas FFAA, e pelos constituintes²³. Entretanto, outras fontes afirmaram que o anteprojeto poderia ser considerado como a grande vitória dos conservadores, até aquele momento da ANC, visto que se embasava, mormente, nos dispositivos da Carta vigente e em sugestões apresentadas pelo Ministério do Exército, pelas FFAA e pelas Polícias Militares²⁴. Os conflitos de interesses entre integrantes da subcomissão foram amplamente divulgados pelos jornais. Para José Genoíno (PT), o relator priorizava ideias conservadoras e a tendência da subcomissão seria a de retirar as aberrações da Constituição em vigor, mas sem avançar e promover alterações mais profundas como a extinção do SNI e do CSN e a limitação do papel constitucional das FFAA²⁵.

As declarações do deputado e da imprensa provocaram a reação do relator. Em reunião da subcomissão, Fiúza (PFL) alegou estar sendo chamado de “militarista” pela

interesse e posicionamento de defesa de ideias progressistas. Ver tabela (anexo 1) na qual constam os nomes, perfis partidários e profissionais dos atores com participação ativa nas discussões.

²² A tradição e os costumes referidos pelo constituinte seriam representados pelo papel constitucional das Forças Armadas e pela existência da Polícia Militar, instituições *tradicionais e históricas* que garantiam a segurança da nação e do país. O discurso de Fiúza justificava a natureza revisionista e conservadora de seu anteprojeto que explicitamente legitimava a tradicional tutela militar das Forças Armadas no setor da segurança e defesa, assim como a preservação dos interesses das burocracias policiais, em especial da Polícia Militar e da Polícia Federal.

²³ “Parecer atribui às Forças Armadas a defesa da Pátria e do Estado”, O Globo, 08 de maio de 1987.

²⁴ Fontes: O Globo, 13 de maio de 1987; Seção Política, O Estado de São Paulo, 26 de maio de 1987; Seção Política, Jornal do Brasil, 26 de maio de 1987; Folha de São Paulo, 25 de maio de 1987; “A Perda de Visão do Estado”, Estado de São Paulo, 24 de junho de 1987.

²⁵ Subcomissão do Estado veta maiores avanços, Correio Braziliense, 03 de maio de 1987.

mídia. Disse também que o deputado Genoíno fez insinuações, em uma emenda de sua autoria, sobre o relator ter favorecido o Exército ao incorporar fielmente suas sugestões no anteprojeto. O próprio Fiúza admitiu ter recebido em sua casa, mesmo após a realização das audiências, diversos grupos de interesses (policiais, militares, religiosos) para ouvir informalmente suas sugestões e opiniões sobre o texto que elaborava, mas indicou que não havia nenhum problema em tal comportamento. Até o final dos trabalhos da subcomissão, os ânimos entre os integrantes não arrefeceram e outros conflitos de ordem ideológica ocorreram, inclusive entre o Presidente da subcomissão e o relator²⁶.

Parte dos conflitos na subcomissão decorreu das diferentes formas de interpretação do Regimento Interno²⁷, de suas lacunas, e da dificuldade de sua aplicação em função da exiguidade de tempo para os trabalhos²⁸. Pode-se afirmar que a dinâmica legislativa no âmbito da subcomissão foi caracterizada por uma série de procedimentos à margem das regras previstas no Regimento Interno, visto que o RI determinava a discussão das emendas ao anteprojeto e a divulgação com antecedência dos pareceres do relator para em seguida ser votado o texto, o que não ocorreu. Na subcomissão em análise o processo foi incompleto. Alguns eventos explicam a desorganização dos trabalhos, quais sejam: i. a mesa diretora não seguiu um cronograma de maneira a realizar o procedimento legislativo adequado; ii. falta de quórum²⁹ para deliberar atrapalhando o andamento das atividades em diversas reuniões ordinárias e extraordinárias agendadas; iii. o atraso na entrega do anteprojeto do relator, realizada no último minuto do prazo de encerramento; iv. problemas no sistema de processamento de dados do Congresso (Prodasen) que impediu os constituintes integrantes da subcomissão de acessarem os pareceres do relator às emendas apresentadas.

Todos esses fatores dificultaram a discussão coletiva do conteúdo do texto do anteprojeto, reduzindo, inclusive, os destaques para votação. Assim, ao invés de analisarem o anteprojeto e o parecer às emendas para posteriormente apresentarem destaques e votarem, o processo legislativo incidiu em apenas uma reunião deliberativa na qual os

²⁶ Quando o primeiro discordou do tratamento dispensado à Polícia Civil no anteprojeto e insinuou que Fiúza havia desconsiderado a solicitação da PC na audiência pública, mas assimilado quase exclusivamente as propostas da PM (BRASIL, Câmara dos Deputados, 1987, Relatório da Subcomissão, p. 230).

²⁷ O constituinte Hélio Rosas discordando dos procedimentos atropelados de apreciação do texto do relator e votação chegou a formalizar um requerimento a ser apresentado no Plenário da ANC. Neste, alegava que: “o presidente decidiu colocar em votação não o anteprojeto, ressaltados os destaques e as emendas, e sim um substitutivo apresentado aos integrantes da Subcomissão no dia de ontem, com um parecer que não incluiu a discriminação das emendas aprovadas, e que implica em modificação do anteprojeto e as rejeitadas, dificultando ou mesmo impedindo, em muitos casos, os pedidos de destaque. A decisão da qual eu recorro infringe o art. 17, § 2º, do Regimento, que determina a votação do anteprojeto e das emendas”.

²⁸ Eram frequentes as queixas dos constituintes em relação aos prazos estipulados pelo Regimento e à postura de Ulysses Guimarães na mídia afirmando que a ANC cumpriria o cronograma, independentemente de qualquer contratempo.

²⁹ Houve reincidentes problemas de quorum na subcomissão. Alguns deputados apresentavam mais interesse em acompanhar outras comissões. Diante disso, estabeleceu-se que seriam realizadas duas reuniões para garantir maior participação e deliberar sobre procedimentos.

legisladores tiveram de ler o substitutivo ali no momento, pois não o tinham recebido com antecedência, e em seguida apresentarem os respectivos destaques para a votação de apenas alguns. Nessa reunião, houve grande discussão entre os integrantes. Um grupo, composto em sua maioria por conservadores, desejava votar imediatamente o substitutivo e outro exigia mais tempo para analisar as 240 sugestões constituintes da fase A, as 226 emendas ao anteprojeto do relator (fase B³⁰), e os pareceres do relator.

Ao final, decidiu-se por votar o substitutivo naquele mesmo dia e a situação não foi mais caótica porque o conteúdo do documento substitutivo apresentado pelo relator era similar ao do anteprojeto entregue, possibilitando a reapresentação de emendas elaboradas anteriormente, na fase B, na forma de destaques. Na votação do substituto do relator, apenas dois dos dezessete integrantes presentes votaram pela rejeição de seu conteúdo: José Genoíno (PT) e Lysaneas Maciel (PDT). Ainda assim, o grupo dos progressistas apresentou 63 destaques ao texto e os conservadores 4, sendo: 43 destaques de emendas; 14 destaques de expressões; 10 destaques de artigos e incisos. Contudo, deste total não foram votados 25 destaques³¹. Todos os destaques progressistas foram derrotados na votação, por grande margem de vantagem, e apenas um destaque, de natureza conservadora, aprovado.

Subcomissões e comissões com relatores de centro ou direita e com maioria conservadora, como foi o caso desta que tratou da defesa e segurança³², apresentariam vantagens para a obstrução de propostas progressistas, pois o Regimento exigia maioria absoluta dos votos – independentemente do quórum no momento -, tornando difícil a aprovação de um destaque ou emenda de natureza progressista, o que naquele contexto ampliava ainda mais o poder discricionário do relator. Predominou-se no texto um empenho de preservação das instituições vigentes, em especial das funções e poderes das burocracias já constitucionalizadas – FFAA e PM, da Segurança Nacional e do CSN. Além disso, incorporou a nomenclatura “Forças Policiais”³³, propôs um incremento nas funções da Polícia Federal e a criação de uma polícia judiciária. Ao acatar algumas emendas

³⁰ Apresentadas por 52 parlamentares. Segundo declarado pelo relator, ele acatou apenas 7, de 226 emendas apresentadas, e nenhuma possuía caráter modificativo. Um jornal noticiou: *“todas as tentativas para explicitar que as Forças Armadas destinam-se à defesa da pátria e à garantia dos poderes constitucionais por iniciativa expressa destes (o pedido de defesa teria de partir do próprio Poder e não da iniciativa dos militares) foram derrubadas”* (Defesa do Estado – atendido os pedidos das Forças Armadas, Folha de São Paulo, 25 de maio de 1987).

³¹ Todos de autoria de José Genoíno que solicitou a retirada dos destaques da pauta diante da necessidade de ausentar-se da reunião para representar o PT em outra comissão.

³² Nota-se que foi a Comissão com maior número de representantes do centro do PMDB, e do PFL.

³³ Segundo o relator, foi a fórmula encontrada para compatibilizar e manter a divisão de funções entre as polícias: “não existiu nada mais trabalhoso para o relator desta Subcomissão do que compatibilizar papel de polícia militar e polícia civil. Para usar uma linguagem bem simples, no fundo, a polícia militar queria acabar com a civil e a polícia civil com a militar, resumindo em trocados” (BRASIL, Câmara dos Deputados, 1987, atas da subcomissão, p.190).

supressivas e sugestões dos constituintes da subcomissão³⁴, o texto substitutivo do relator ficou um pouco menos conservador, apenas do ponto de vista do controle civil e político sobre as FFAA.

O projeto da subcomissão seguiu para a Comissão onde foi exibido pelo relator. Nessa arena (fase E), o texto recebeu 178 emendas de 62 políticos. Apenas 16 emendas possuíam conteúdo conservador, oriundas de políticos do PMDB e PDC. As 162 emendas progressistas foram propostas em sua maioria pelo PT, PMDB, PDT e PCdoB. Na fase “G” foram reapresentadas 178 emendas. Ainda assim, na votação da Comissão, o anteprojeto do relator foi mantido quase na íntegra. Lídice da Mata (PCdoB) afirmou que a Comissão havia sido formada com “o objetivo de não mudar nada”³⁵. Ao final, foram incorporadas apenas 13 modificações no texto base. Excluíram-se do texto as nomenclaturas “Forças Policiais” e “Polícia Judiciária”, retonando as denominações “Polícia Militar” e constitucionalizando a Polícia Civil.

Considerando o perfil da maioria dos convidados das audiências e dos próprios políticos envolvidos nessa primeira arena não soou estranho que propostas com grandes alterações na estrutura de poder do sistema vigente tenham sido rejeitadas e não incluídas nos produtos da Subcomissão e da Comissão (fases B, C, F e H). Sobre o perfil dos legisladores na cena política da Constituinte, acrescenta Carvalho (2006): “se é difícil imaginar a capacitação civil em questões militares, é mais difícil visualizar uma vontade política em consolidar o poder civil”. De acordo com o autor, essa vontade não estava presente na ação política do ocupante da Presidência da República (José Sarney) e, inequivocamente, não se manifestaria no partido majoritário (PMDB), nem havia traços dela no PFL e no PTB ou em outros partidos do “Centro Democrático” (CARVALHO, 2006. p.127).

Apesar de sua interessante colocação, divirjo do autor acima em relação ao PMDB ser um ator estritamente coerente com ideias conservadoras e autoritárias no contexto da ANC. A partir da análise do conteúdo das emendas apresentadas pelos partidos, verifica-se que o PMDB já despontava como um partido extremamente heterogêneo, sendo capaz de produzir propostas tanto conservadoras como progressistas. Kinzo (1990) afirma que o PMDB, em alguma medida, herda do MDB sua trajetória de beneficiário de um bipartidarismo artificial construído numa identidade oposicionista difusa. Ademais, na comissão de sistematização, os integrantes da ala mais à esquerda do PMDB - “PMDB não

³⁴ Segundo o relator, foram incorporadas emendas e sugestões dos seguintes constituintes: César Maia (PDT); José Tavares (PMDB); Roberto Brant (PMDB); José Genoíno (PT); Lysâneas Maciel (PDT); Joaquim Bevilacqua (PTB); Roberto Freire (PCB); Arnaldo Martins (PMDB) e Osvaldo Sobrinho (PMDB).

³⁵ “Agora é a hora do voto, não do barulho”, O Estado de São Paulo, 26 de maio de 1987; “Seção Política”, Jornal do Brasil, 28.05.1987.

centrão” – foram atores estratégicos para a retomada das propostas progressistas à seção do texto relativa à defesa e segurança.

5.2. O Contra-Ataque das Ideias Progressistas e a Lapidação Corporativista

Instalada em abril de 1987, a Comissão de Sistematização (CS) possuía a tarefa de elaborar, a partir dos textos enviados pelas subcomissões e comissões, o projeto de Constituição que serviria como base para discussão e votação no Plenário em primeiro turno. A CS analisaria também as emendas populares e realizaria audiências públicas. Em disputa interna no PMDB, foi escolhido o deputado Bernardo Cabral (ex-presidente da OAB) e, por acordo partidário, a presidência foi atribuída ao senador Afonso Arinos (PFL-RJ)³⁶. Mário Covas (PMDB), na condição de líder do partido majoritário, indicou para grande parte das subcomissões e comissões relatores com perfil progressista e, uma vez que estes seriam integrantes natos da CS, isso reverberou sobre a natureza mais progressista dos produtos dessa comissão e, igualmente, construiu uma arena propícia à organização da maioria conservadora em blocos, dando-se início à disputa partidária propriamente dita na ANC (SOUZA, 2001).

O primeiro anteprojeto da CS continha 501 artigos e apenas reunia formalmente os anteprojeto das subcomissões. Foi denominado de “*Frankenstein*” por apresentar incompatibilidades entre os textos e inconsistências técnicas. Diante do cronograma estreito, as lideranças partidárias decidiram que das 5.624 emendas perpetradas ao texto, o relator Bernardo Cabral analisaria apenas aquelas consideradas como emendas de adequação, ficando as demais — emendas de mérito — para serem avaliadas em etapa subsequente.

No dia 14 de julho, o relator apresentou um novo projeto da CS - “projeto zero”, composto por 496 artigos, marco inicial para a apresentação de emendas populares e de plenário. Todavia, introduziu apenas algumas ligeiras alterações de conteúdo na seção de defesa e segurança, em comparação com o anterior, recebendo 356 emendas parlamentares aos artigos da área de defesa e segurança. Do total de 122 emendas populares, 4 foram apresentadas por associações vinculadas às burocracias do sistema de segurança pública e reivindicavam: i. criação da Polícia Rodoviária Federal – subscrita por associações de classe dos policiais rodoviários; ii. constitucionalização da Polícia Civil – oferecida por Associação dos escrivães de polícia de São Paulo e outras entidades; iii.

³⁶ Regimentalmente, a CS seria composta por 49 membros titulares, aos quais se somariam os 24 relatores das subcomissões, oito relatores e oito presidentes das comissões, totalizando 89 parlamentares. Para adequar a proporcionalidade da representação partidária o quórum do comitê foi ampliado para 93 integrantes. Inicialmente, completavam a Mesa os constituintes Aluísio Campos (PMDB-PB) e Brandão Monteiro (PDT-RJ), respectivamente, primeiro e segundo vice-presidentes. Posteriormente, dado o ritmo intenso de trabalho, os senadores Jarbas Passarinho (PDS-PA) e Fernando Henrique Cardoso foram indicados como terceiro e quarto vice-presidentes.

manutenção de poder de censura da Polícia Federal – subscrita pela Associação de Censores Federais e outras entidades; iv. Criação do juizado de Instrução – oferecida pela Polícia Militar de Goiás e outras entidades.

Nota-se que além de terem sido representadas nas audiências públicas³⁷, as corporações ainda buscaram reforçar suas pautas por meio do mecanismo das emendas populares. Mesmo diante da necessidade de racionalizar estrategicamente os mecanismos de pressão disponíveis na arena da ANC, as disputas entre PM e PC ficaram visíveis quando a PM utilizou-se de emenda popular para pleitear a criação de uma instituição que limitaria o poder da PC – os juzizados de instrução.

No campo das instituições de defesa e segurança pública, os integrantes da comissão de sistematização (CS) já sinalizavam seus posicionamentos progressistas na fase “A”, quando ofereceram a maioria das sugestões de mudança naquele momento. No contexto da CS, o relator expôs convergência com diversos pontos do Anteprojeto Afonso Arinos ao modificar a natureza conservadora das propostas do projeto elaborado por Ricardo Fiúza (PFL). Em seu Substitutivo, denominado Cabral I, o relator radicalizou e excluiu do texto constitucional a seção “segurança nacional”, extinguiu o CSN, adotando a criação do Conselho de Defesa Nacional e restringiu o papel constitucional das FFAA. Ao mesmo tempo, suprimiu diversos dispositivos que detalhavam excessivamente a seção “segurança pública”. Com um texto de apenas 1 artigo e 3 parágrafos, descreveu objetivamente a função de cada corporação policial. O marco mais importante foi a supressão da vinculação das PM ao Exército. Nesse texto, a PM seria uma burocracia civil subordinada ao governador.

O Substitutivo Cabral I recebeu a maior quantidade registrada de emendas conservadoras e corporativistas, permitindo considerá-lo como o esboço de texto constitucional mais progressista que se desenhou para a área durante a ANC. Este também inovou em outras questões polêmicas como o sistema de governo, a participação do Estado na economia anistia aos militares cassados, dentre outros. Portanto, já deveria ser prevista a forte reação dos mais diversos segmentos conservadores (empresários, proprietários rurais, militares, religiosos) à ousadia da minoria progressista que atuava resguardada pelas regras do Regimento em vigência. Inclusive, alguns autores consideraram um erro estratégico da liderança peemedebista ao forçar a aprovação dessas questões polêmicas num cenário político desfavorável, supondo que a minoria ali organizada poderia impor seus interesses a uma maioria dispersa (FREITAS, et al, 2008).

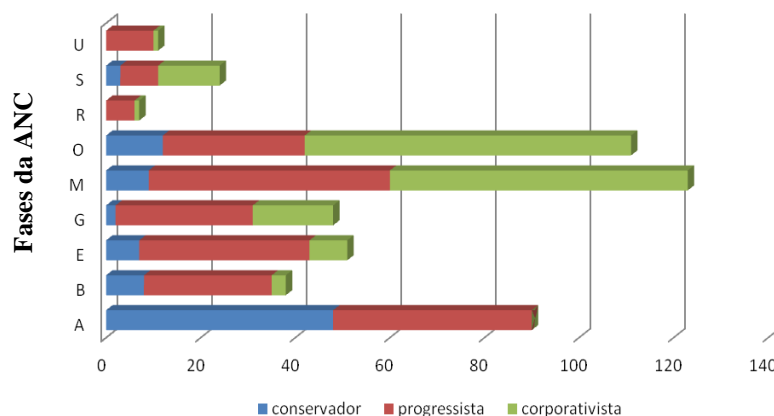
Reações imediatas às propostas da CS, em especial ao texto do Substituto I, surgiram de todos os lados, dentro e fora da ANC, inclusive com especulações sobre a

³⁷ Com exceção da Polícia Rodoviária Federal.

possível intervenção das FFAA no processo. O Ministro do Exército, General Leônidas Gonçalves, em reunião ministerial em setembro daquele ano, afirmou que a ANC era dominada por uma minoria ativa de parlamentares de esquerda, não representativos da nação, e que o Exército estava preparado para servir ao país e evitar excessos desse grupo (Jornal do Brasil, 06.09.1987). Plínio Corrêa de Oliveira - representante do agrupamento ideológico denominado Tradição, Família e Propriedade (TFP) - criticou intensamente as limitações impostas ao poder militar e o controle legislativo sobre as FFAA na redação da proposta de Cabral I. Além disso, dentre outras condenações ao texto, considerou absurda a exclusão da natureza militar da PM, sem a qual não poderia haver brecha para a intervenção das FFAA na ordem interna do país (OLIVEIRA, 1987). O texto de Cabral mencionava também a anistia aos militares casados em 1964 com a possibilidade de promoção retroativa. Este último aspecto irritou os ministros militares. Além de Leônidas Pires Gonçalves, o Ministro da Marinha, Almirante Henrique Saboia e o Ministro da Aeronáutica, Brigadeiro Octávio Moreira Lima, passaram a atuar mais frontalmente junto aos constituintes (BEZERRA, 2012).

Do ponto de vista dos atores internos à ANC, a resposta ao comportamento progressista da CS se manifestou, principalmente, através das emendas parlamentares apresentadas e da formação de coalizões políticas e partidárias, a exemplo do Centrão. Ao analisarmos as emendas apresentadas sob uma classificação de seus conteúdos nas fases da ANC, **gráfico 1**, verifica-se uma mudança na conduta dos constituintes que defendiam ideias conservadoras e corporativistas. Enquanto na fase A (sugestões parlamentares individuais) tanto propostas conservadoras como progressistas mobilizaram os atores, entre as fases B-G os progressistas continuaram ativos, mas os conservadores, numa zona de conforto com o projeto do relator Fiúza, se manifestaram bem menos.

Gráfico 1 - Posicionamento dos Constituintes Segundo Análise de Suas Emendas (Fases ANC)



Fonte: Base APEM, Senado Federal

Este cenário se modificou após o início dos trabalhos da CS e, em especial, do substitutivo Cabral 1, quando evidenciou-se o desencadeamento de uma forte reação corporativista e um relativo aumento de políticos com posicionamentos conservadores (fases M e O). Iniciado o Plenário (fases R-U), o projeto é colocado em votação e a possibilidade de apresentar emendas fica reduzida, sendo mais comum utilizar o instituto do Destaque, por isso a redução significativa no número de emendas.

A formalização do bloco suprapartidário “Centro Democrático” – Centrão – também pode ser considerada como uma reação ao tom progressista dos textos da CS (KINZO, 1990; GOMES, 2006; MARCELINO *et al*, 2009; SOUZA, 2001). Partidos como o PFL, PDS, PDT, PL, PDC e parte do PMDB começaram a se articular para constranger, e mesmo anular, os avanços “exagerados” da CS. Embora o Centrão não fosse um bloco estritamente homogêneo, pesquisa realizada por Kinzo (1990)³⁸ indica que seus integrantes manifestavam coesão, sendo possível traçar seu perfil através de algumas variáveis selecionadas. Destarte, o comportamento dos partidos demonstrou razoável previsibilidade e a existência de tendências ideológicas estáveis e não um caos como suposto por muitos.

Tal qual realizado por Kinzo (1990), em minha análise o posicionamento predominante dos parlamentares que apresentaram emendas e sugestões para a defesa e a segurança, agrupados segundo classificação de Marcelino, *et al*, (2009)³⁹, permitiu-me concluir que o Centrão, sobretudo por sua expressão numérica, foi ator determinante para o resultado corporativista nas instituições do setor. Este bloco reuniu os políticos menos progressistas, mais conservadores e corporativistas dentre todos aqueles que manifestaram interesse nessa área (**gráfico 2**).

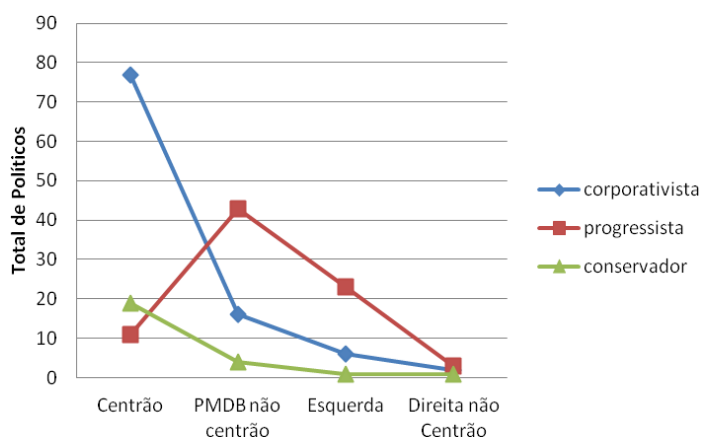
Antes mesmo de iniciar a fase de Plenário, após outra rodada de proposição de emendas, muitas negociações e pressão de alguns grupos organizados (MARTÍNEZ-LARA, 1996), o novo Substitutivo, denominado Cabral II, com 264 artigos, foi apresentado em setembro de 1987. O relator da CS sofreu pressões ora para incorporar, ora para retirar do anteprojeto determinados trechos que desagradassem ou fossem considerados omissos em relação aos interesses dos vários setores da sociedade civil, das corporações e do governo.

³⁸ O objetivo principal da autora foi questionar a tese da indiferenciação entre os partidos no que tange a sua ação parlamentar. Seus resultados indicaram “não ser possível negar que clivagens partidárias de fato se constituem, quando se trata de questões relevantes, como é o caso daquelas decididas na ANC” (p.120).

³⁹ Não há consenso na literatura sobre a quantidade de constituintes que integraram este bloco, variando entre o mínimo de 152 (DIAP) e 313 (MARCELINO, *et al*, 2009), por isso, adotei como parâmetro a quantidade proposta por esta última fonte, uma vez que a metodologia de classificação utilizada pelos autores - PMDB não Centrão (ala mais à esquerda); Esquerda (PT, PSB, PDT, PCB e PCdoB); Centrão³⁹ e Direita não Centrão (PFL, PTB, PL, PDS) – além de possuir maior refinamento ao se embasar em cruzamento de diversas fontes e testes de regressão linear, permitiu-me realizar uma análise mais aprofundada sobre a heterogeneidade do PMDB, o que auxiliou a localizar distinções entre as propostas progressistas e conservadoras pleiteadas pelo partido no campo da defesa e segurança.

Nesse estágio, a busca pelo consenso era a forma mais oportuna de lidar com os impasses e diferenças de interesses.

Gráfico 2 - Posicionamento Predominante dos Políticos na Área de Defesa e Segurança Segundo Clivagens Partidárias e Ideológicas (Fases da ANC)



Fonte: Base APEM, Senado Federal

As implicações para área de segurança e defesa foram significativas, sendo necessário retroceder em alguns aspectos e negociar com as forças conservadoras⁴⁰ e, sobretudo, considerar o forte corporativismo das polícias. Assim, a proposta de instituições de segurança e defesa que vai à Plenário para votação é uma versão lapidada pelas negociações no âmbito da CS, sendo praticamente esta a versão cunhada na CF. de 1988⁴¹, excluindo-se do texto, por exemplo, a desmilitarização da PM e CBM. Portanto, a polêmica alteração do Regimento Interno⁴², galgada pelo Centrão, e a própria dinâmica de votação em Plenário não parecem ter influenciado de forma determinante na conformação final da matéria aqui analisada⁴³.

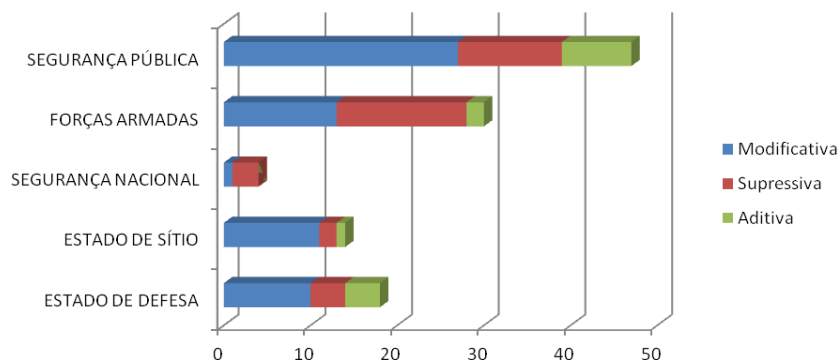
⁴⁰ No âmbito da CS, o lobby militar passou a ser realizado por Jarbas Passarinho (PDS-PA) e José Lourenço (PFL-BA), ambos representantes do Centrão. A prioridade era articular a pressão sobre o relator e os demais líderes para que a anistia aos militares cassados em 1964, a desmilitarização da PM e a redação que tratava das Forças Armadas, tal qual o substituto 1, não passassem.

⁴¹ Ressalto que depois de longo lobby, em diversas frentes e com apoio irrestrito do Centrão, a Polícia Rodoviária Federal conseguiu entrar no texto na versão Projeto B, já em Plenário. No bojo, entrou também a Polícia Ferroviária Federal.

⁴² Gomes (2006) demonstra a importância da alteração das regras do RI no resultado de matérias polêmicas como questões trabalhistas, de reforma agrária e do sistema de governo.

⁴³ Dado o atraso nos trabalhos, a proximidade do calendário eleitoral municipal e as trocas de acusações e pressões entre o Legislativo e Executivo, consolidou-se o papel centralizador da mesa da ANC e do Colégio dos Líderes. Antes das sessões, os líderes reuniam-se para negociar a agenda de votações e reduzir o número de destaques, encaminhando os acordos feitos ao plenário. De acordo com Souza (2001), mais de 95% do texto final da Constituição já havia sido negociado quando começaram as votações nominais.

Gráfico 3 – Processo de Redação das Instituições de Defesa e Segurança na ANC de 1988



Fonte: Elaboração própria com base em conteúdos dos projetos e anteprojetos da ANC

Por fim, os dispositivos referentes ao papel constitucional das FFAA, ao serviço militar, ao Estado de Defesa e de Sítio acabaram recebendo uma redação mais moderada, pois não atendiam completamente nem aos interesses originais dos militares, tal qual impresso no texto da subcomissão, nem às preferências progressistas da CS. Porém, não houve retrocessos no que se referiu à extinção da Segurança Nacional e do CSN, configurando-se como a grande vitória dos progressistas na matéria. Quanto ao desenho do sistema de segurança pública, o texto constitucional ainda sofreria alguns pequenos ajustes até sua redação final como demonstrado no **gráfico 3**. Esta foi a seção mais divergente e com maior número de vetos ao longo da ANC. A matéria que apresentou maior consenso foi o Estado de Sítio, seguido do Estado de Defesa.

6. Conclusões

No momento da ANC, o tumultuado processo de elaboração das regras concernentes à segurança pública relacionou-se tanto com a natureza das instituições prévias do setor quanto com o comportamento parlamentar assumido pelos constituintes. De acordo com Melo (1999), cada área temática exhibe um padrão específico de interação estratégica entre os atores políticos e uma estrutura de conflitos políticos característica. “As escolhas constitucionais constituem as próprias regras do jogo enquanto o jogo está sendo jogado”, consistindo em instituições que determinam as condições de suas próprias reformulações ou mudanças e por isso têm alto grau de estabilidade.

Como dito, a transição política se inicia com corporações organizadas em suas respectivas pautas, e relativamente experientes na atividade de pressão junto ao Executivo por regulamentação, ou desregulamentação, de direitos e funções. Não se tratava de uma nova política a ser desenhada ou acrescida à Carta, mas sim de um sistema já existente e altamente complexo e conflituoso em relação ao seu funcionamento, à sua centralização

estatal e ao pacto federativo. Tais características num cenário democrático provocam uma dinâmica mais próxima de uma revisão, conversão ou de continuidade com algum nível de aperfeiçoamento, do que de uma mudança substancial em sua estrutura.

Considerando isso, a estratégia dos constituintes de identificar os interesses e demandas dos diversos atores do sistema, buscando compatibilizar o texto de modo a demarcar a margem de ação de cada corporação sem, no entanto, interferir na estrutura de poder das demais parecia sugerir que um sistema seria construído a partir da agregação de preferências. A escolha dos parlamentares foi a de constitucionalizar o maior número de burocracias no sistema de segurança. Assim, demonstraram interesse na criação da Polícia Rodoviária Federal⁴⁴, na ampliação de competências da Polícia Federal, na constitucionalização da Polícia Civil, na legalização das Guardas Municipais e na manutenção da PM com a exclusividade do policiamento preventivo e, simultaneamente, subordinada ao Exército.

No entanto, a possibilidade de tal arranjo gerar ações coordenadas mostrar-se-ia reduzida diante da alta probabilidade de se criar nichos isolados de poder burocrático, exigindo uma capacidade política e coordenativa de um ator alijado deste papel durante a Ditadura – os governos estaduais. Analisando todos os documentos da ANC, discursos da mídia e dos políticos, a forma como os governadores procederiam para a coordenação dos órgãos e subordinação de suas burocracias às decisões políticas não foi ponderado, ou mesmo levantado, em nenhum momento. A fórmula encontrada pelos parlamentares se resumiu à subordinação das corporações aos governadores eleitos, sem contar as identidades e capacidades visivelmente distintas entre os órgãos e sem a definição prévia de mecanismos de controle para tanto. A estratégia adotada implicou na estruturação de um sistema de segurança pública, como bem sintetizado por Saporì (2007), solto e corporativista com uma revinculação difícil aos governos estaduais.

Uma longa sequência de eventos num dado desenvolvimento histórico, desde que suficientemente especificado por um grande número de observações implicáveis, pode sugerir a revisão de uma série de proposições teóricas (MAHONEY e RUESCHEMEYER, 2003). Nessa direção, valendo-me da análise do conjunto dos dados apresentados, afirmo que o resultado institucional da ANC no setor da defesa e segurança pública, embora seja caracterizado pela ausência de rupturas e por alguma continuidade no arranjo institucional, em especial na segurança, não é de forma alguma um perfeito mimetismo da Carta do regime militar.

Além disso, tal resultado não pode ser explicado racionalmente pela ação de lobby de um único ator, nem tampouco se pode atribuir à esquerda e políticos progressistas um

⁴⁴ Em especial os parlamentares Ivo Cersósimo, José Maranhão, Cunha Bueno, Ubiratan Spineli e Siqueira Campos.

papel secundário. Havia uma maioria conservadora na ANC, isso é fato, mas a minoritária esquerda e o “PMDB não Centrão” atuaram ativamente, sendo justamente essa participação incisiva a força capaz de mudar parcialmente texto mais conservador apresentado no processo, cujo conteúdo agradava quase que exclusivamente aos militares. Portanto, discordo dos autores que atribuem pouca proatividade à esquerda e caracterizam as ideias progressistas como insignificantes e, por outro lado, uma excessiva capacidade de organização e influência aos militares. Apesar de não podermos desconsiderar os constrangimentos impostos pelo legado autoritário e pela própria natureza conservadora das instituições de defesa e segurança, se há um resultado institucional de natureza menos conservadora, ainda que não idealmente progressista, ele deve ser analisado como o resultado de um processo longo e conflituoso, cujo sequenciamento dos eventos e arenas influenciaram de maneira determinante no produto final.

É bem verdade que ideias como a unificação policial e a desmilitarização, embora presentes desde então, não chegaram a reunir formulações teóricas e metodológicas maduras que conseguissem justificar os custos envolvidos na dissolução do sistema em voga, faltando na ocasião uma coalizão entre progressistas e estudiosos para a geração de ideias alternativas às das burocracias policiais. Como ressaltou Carvalho (2006), sem um conhecimento aprofundado acerca do funcionamento militar e de temas relacionados a estas instituições, nenhum esforço feito pela Comissão da Constituinte no sentido de controlar ou supervisionar a Política Militar, por exemplo, teria êxito, pois os congressistas acabariam dependendo do conhecimento técnico destas burocracias. Neste tocante, fica evidente a importância das ideias na formação das instituições e das políticas públicas, como ressaltado por Weir (2002, 2006), Pierson (2006) e Thelen e Steinmo (2002) e, igualmente, a existência de uma comunidade de especialistas interessados em formar coalizões política como condição necessária à mudança institucional.

Todavia, ganhos importantes foram alcançados no debate sobre a defesa e certa independência entre a dimensão da defesa do Estado e da segurança do cidadão foi inicialmente delineada. Ademais, o cansativo embate entre políticos na ANC na busca por tentar compatibilizar as demandas das corporações, em especial, acabou por produzir zonas cinzentas, lacunas e ambiguidades no desenho constitucional do setor que se tornaram estratégicos para os agentes de mudança. Diante de um cenário de imprevisibilidade e de informações incompletas, caso se optasse por um desmonte das instituições vigentes, torna-se evidente a escolha dos atores políticos de deixar por conta da história e do aprendizado institucional democrático a reformulação gradual do setor da segurança, como ressaltaram diversas vezes os constituintes em seus discursos. É necessário tempo para o desenvolvimento das instituições e este processo não é evolutivo e linear, está constantemente sujeito à contestação dos agentes.

Referências

Bibliográficas

- ADORNO, S. Consolidação Democrática e Políticas de Segurança no Brasil: rupturas e continuidades. In: ZAVERUCHA, J. **Democracia e Instituições Políticas Brasileiras no Final do Século XX**. Recife: Bagaço, 1998.
- ALVAREZ, M. C; SALLA, F; SOUZA, L. A. F. (2004), Políticas de Segurança Pública em São Paulo: uma perspectiva histórica. Disponível em: <<http://www.nevusp.org/downloads/down148.pdf>>. Acesso em 10 de outubro de 2012.
- BARREIRA, C. Em Nome da Lei e da Ordem: a Propósito da Política de Segurança Pública. In: **São Paulo em Perspectiva**, 18(1): 77-86, 2004.
- CARVALHO, J. M. de. **Forças Armadas e Política no Brasil**. 2ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.
- CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 10ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- FREITAS, R. S; RIBEIRO, L. Some Current Developments in Brazilian Sociology of Crime: Towards a Criminology? In: **International Journal of Criminology and Sociology**, 2014, 3, 175-185.
- GOMES, Sandra. "O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988)". **DADOS**, vol. 49, nº 1, pp. 193-224, 2006.
- IMMERGUT, E. M. (2002). The Rule of the Game: the logic of health policy-making in France, Switzerland and Sweden. In: SVEN, S. KATHLEEN, T (orgs). **Structuring Politics – Historical Institutionalism in Comparative Analysis**. Nova York: Cambrigde. pp. 57-89.
- IMMERGUT, E. M. (2006), Historical-Institutionalism in Political Science and the problem of the change. In: Andreas Wimmer and Reinhart Kössler. **Understanding Change: Models, Methodologies, and Metaphors..** Palgrave Macmillan, 2006. (Part VI Constellations of Contingency: Political History.) pp. 237-260.
- KINZO, Maria D'Alva Gil. O Quadro Partidário e a Constituinte. In B. Lamounier (ed.), **De Geisel a Collor: O Balanço da Transição**. São Paulo, Editora Sumaré/ IDESP, 1990.
- LAMOUNIER, Bolívar (org). **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo, Idesp/Sumaré, 1990.
- LIMA, R. S. de; PAULA, L. de (orgs). **Segurança Pública e Violência: o Estado está cumprindo seu papel?** 1ª. ed. São Paulo: Contexto, 2008.
- MAHONEY, J. & RUESCHEMEYER, D. **Comparative historical analysis in the social sciences**. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- MAHONEY, J; THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change. In: **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**, 2010.
- MARCELINO, D; BRAGA, S; Parlamentares na Constituinte de 1987/88: uma contribuição à solução do "enigma do Centrão. In: **Revista Política Hoje**, Vol. 18, n. 2, 2009
- MARTÍNEZ-LARA, Javier. Building Democracy in Brazil. **The Politics of Constitutional Change, 1985-95**. New York, St. Martin's Press, 1996.
- MELO, M. A. Reforma do Estado e Mudança Institucional: a agenda de pesquisas na década de 80 e 90. In: _____. **Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/ Massangana, 1999. p. 13-32.
- MORLINO, L. Consolidación democrática, definición, modelos, hipótesis. **Revista Española de Investigaciones sociológicas**. 35: 7-61. 1986.
- O'DONNELL, G. (eds.). **A democracia no Brasil**. São Paulo: Vértice, 1988. pp.168-199.
- OFFE, C. **Political Institutions and Social Power**: conceptual explorations. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel. Rethinking Political Institutions: the art of the state. New York University Press, 2006. pp. 9-31, 2006.
- SALLUM JR, Brasílio. Federação, autoritarismo e democratização. In Tempo Social – **Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, 8(2): pp. 27-52, out. 1996.
- SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2007.
- SAPORI, Luis. F; A, S. C. Arranjos Institucionais e Políticas de Segurança Pública na Sociedade Brasileira. In: CRUZ, M. V; BATITUCCI, E. C (orgs). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 252p, 2007.
- SOARES, J. L. Apresentação. In: SENTO-SÉ, João Trajano (org). **Prevenção da Violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SOARES, Luís E. Raízes do Imobilismo Político na Segurança Pública, 2012. Disponível em: <<http://www.luizeduardosoares.com/?p=997>>. Acesso em Fevereiro de 2013.

SOUZA, Celina. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. **Dados**, vol. 44, no 3, pp. 513-560., 2001.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: _____. **Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis**. Cambridge, 2002. pp.1-33.

TSEBELIS, George. **Atores com Poder de Veto**: como funcionam as instituições políticas. Tradução Micheline Christophe. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

WAISELFISZ, J. J. Mapa da Violência 2011: os jovens do Brasil, Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana, RITLA, Instituto Sangari, Ministério da Justiça, 2011.

WEIR, M. Ideas and the Politics of Bounded Innovation. In: THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. **Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis**. Cambridge, 2002. pp.188-216, 2002.

WEIR, M. When Does Politics Create Policy. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel. **Rethinking Political Institutions: the art of the state**. New York University Press, 2006. pp.171-185, 2006.

ZAVERUCHA, J. A Crescente Inserção das Forças Armadas na Segurança Pública. In: CRUZ, M.V.G. da; BATITUCCI, E.C. (Orgs.). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2007, pp. 25-50.

b) Jornalísticas

“Estado Forte, mas sem Excessos na Segurança”, O Estado de São Paulo, 06/07/86.

“Lobbistas à Paisana”, Jornal do Brasil, de 26 de abril de 1987.

“Militares Aprovam Tirar do Texto Estado de Emergência”; O Globo, 23.01.1986.

“Notáveis Começam a Discutir o Poder de Estado”, Correio Braziliense, 06/07/86.

“Os Moderados se Impõem”, Correio Braziliense, 30 de março de 1987.

“Para Empresário, Texto dá mais Poder ao Estado”, O Estado de S. Paulo, p.7. 18/09/1986.

“Comissão Defende a Manutenção do Estado de Emergência”, O Globo 14/01/86.

“Para Segurança, Estado de Alarme”, Jornal de Brasília 24/08/1986.

“Seção Constituinte”: subtópicos “Crise” e “Militar”, O Estado de São Paulo, 06.05.1987.

“Sessão tumultuada impede entrega de propostas”, Folha de São Paulo, 25 de maio de 1987.

c) Governamentais e Legislação

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987. Comissão da Organização, Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições **Relatórios e Pareceres aos Anteprojetos das Comissões - Substitutivo**.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Acervo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/arquivospessoais/base>>. Acesso em: 15 de novembro de 2014.