

Trinta anos depois, os desafios são os mesmos? O debate sobre Segurança Pública na Assembleia Nacional Constituinte

Thirty years later, are the challenges the same? The debate on Public Security in the National Constituent Assembly

Leandro Molhano Ribeiro*

Patricia Burlamaqui**

Resumo

O objetivo do artigo é reconstruir a discussão da segurança pública na ANC, identificando os principais atores que participaram da elaboração do texto constitucional e as ideias por eles defendidas. Para isso, foram analisados os documentos produzidos nas sessões deliberativas da ANC em todas as suas fases, incluindo todos os documentos referentes às audiências públicas. Sustenta-se que as diretrizes aprovadas na área de segurança pública na ANC foram marcadas por muita continuidade com aquelas vigentes em períodos históricos anteriores, diferentemente da orientação de ruptura com o passado autoritário que marcou grande parte dos trabalhos que deram origem a nova Constituição. Dois fatores parecem explicar o elevado grau de continuidade na estrutura e diretrizes da área de segurança pública: a) o controle exercido por parlamentares considerados conservadores no exercício da presidência e das relatorias na Comissão e na Subcomissão encarregada de discutir a segurança pública e b) a defesa e a influência dos interesses corporativos da polícia militar e das Forças Armadas que participaram das audiências públicas realizadas em todo processo constituinte. O artigo mostra que, apesar disso, havia, naquele momento, proposições inovadoras – embora não concretizadas – sendo que muitas delas se encontram na mesa do debate político atual, como a ideia de acabar com a polícia militar ou retirar o seu vínculo com o exército; a necessidade de controle democrático ou social das polícias; a destinação exclusiva da

* Doutor em Ciência Política pelo IUPERJ, Professor Adjunto da Fundação Getúlio Vargas Direito Rio.

** Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense.

atuação das Forças Armadas na segurança externa; a unificação das polícias civis e militares, o que significaria o fim do modelo dual de polícia ostensiva/investigativa; a segurança pública como área de prestação de serviço à comunidade.

Palavra-Chave:

Assembleia Nacional Constituinte. Segurança Pública. Polícia.

Abstract

The aim of this article is to reconstruct the discussion of public security in the ANC, identifying the main actors who participated in the elaboration of the constitutional text and their ideas for the area. We analyse the documents produced in the ANC deliberative sessions in all its phases, including all the documents related to the public hearings. It is argued that the public security guidelines discussed in the ANC were marked by continuity with those in force in previous historical periods, unlike the orientation of rupture with the authoritarian past that marked much of the work that gave rise to the new Constitution. Two factors seem to explain the high degree of continuity: a) the control exercised by conservative parliamentarians in the work of presidency and rapporteur in the Commission and in the Subcommittee on public security, and b) the defense and influence of the corporate interests of the military police and the Armed Forces in the public hearings in the constituent process. The article shows that in spite of this, there were innovative propositions at the time and many of which are at the table of the current political debate: the idea of ending the military police or withdrawing its attachment to the army; the need for democratic or social police control; the exclusive actions of the Armed Forces in external security; the unification of civil and military police and the end of the dual model of ostensive / investigative police; public security as a community service.

Keyword:

National Constituent Assembly, Public Security, Police.

Introdução

A data comemorativa dos 30 anos da Constituição Federal é uma ocasião propícia para se refletir a respeito das nossas esperanças, conquistas e frustrações. Quais propostas que se tornaram realidade e quais os desafios que temos pela frente para consolidar os direitos civis, políticos e sociais no Brasil? Na sessão congressual que promulgou a nova Constituição, o presidente da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), Ulysses Guimarães, fez um discurso em que enfatizou a mudança: “Hoje, 5 de outubro de 1988, no que tange à Constituição, a Nação mudou”.

Essas palavras iniciais do discurso foram seguidas com novas referências a mudanças: “A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição dos poderes, mudou restaurando a Federação, mudou quando quer mudar o homem em cidadão [...]”. O discurso finaliza com mais ênfase na mudança: “Nação quer mudar. A Nação deve mudar. A Nação vai mudar. A Constituição pretende ser a voz, a letra, a vontade política da sociedade rumo à mudança. Que a promulgação seja nosso grito: – Mudar para vencer! Muda, Brasil!”

Mas, passados trinta anos, a sensação que se tem é que ainda falta muito para o Brasil alcançar as promessas afirmadas naquele momento. Uma área em que os desafios parecem ter aumentado é a segurança pública. Pesquisas recentes revelam estatísticas assustadoras no que diz respeito à criminalidade no país.¹ Notícias recorrentes mostram as polícias civis e militares sem recursos e perspectivas. Idas e vindas em planos de combate ao crime organizado revelam a falta de planejamento de longo prazo para a política de segurança pública. As diversas vezes em que a União convocou as Forças Armadas para agir na segurança pública por meio da lei de garantia² e ordem provocaram não apenas desconfiças sobre sua eficácia, mas também discussões a respeito da adequação da atuação dos militares como força policial. A sensação de ineficiência das políticas de segurança elaboradas e executadas pelos governos estaduais é apreendida na percepção de insegurança da população. Tudo isso levou à elaboração às pressas do Sistema Único de Segurança Pública³ que pretende unificar as ações de segurança pública – ideia recorrente no debate político, mas até agora não implementada.

O interessante é que as diversas propostas de solução – e as dúvidas que elas suscitam – para a área de segurança pública na mesa de

¹ IPEA e FBSP. Atlas da Violência 2018. Rio de Janeiro. 2018. Disponível em: < http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/06/FBSP_Atlas_da_Violencia_2018_Relatorio.pdf>.

² Regulamenta o papel das Forças Armadas na garantia de Lei e Ordem: Lei Complementar 69, de 23 de julho de 1991 (governo Collor – Revogada); Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 (governo FHC) – só com autorização do Presidente; Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001 – autoriza o controle das Forças Armadas na PM em operações conjuntas; Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004 (governo Lula) – competência da Justiça Militar para processar e julgar civis que sejam acusados de cometer crimes contra militares no uso das atribuições acima referidas; Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010 (governo Lula) – autoriza revistas, efetuar prisões; BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria Normativa nº 3.461/MD, de 19 de dezembro de 2013; BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria Normativa nº 186/MD, de 31 de janeiro de 2014.

³ Lei Ordinária 13675 de 11 de junho de 2018 em tramitação desde 2012. Ressalta-se que no Plano de Governo do Collor já se falava da elaboração de um Sistema de Segurança Pública. (COLLOR, Fernando. *Brasil: um projeto de reconstrução nacional* reeditado. Brasília: Senado Federal. 2008.).

debates políticos de hoje já tinham sido apresentadas, embora de forma tímida e pouco elaboradas conceitualmente, no processo constituinte. Mas naquele momento, a continuidade da estrutura e das diretrizes para a segurança pública prevaleceu. Ao fim, a nova Constituição definiu um modelo de segurança pública que contrasta com a expectativa de mudança anunciada por Ulysses Guimarães.

A Constituição da República Federativa do Brasil foi promulgada em 5 de outubro de 1988, após um ano e oito meses da convocação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e marcou formalmente o fim do período autoritário e, conseqüentemente, a volta da democracia no país.⁴ O processo da Constituinte além de ter sido longo, também, foi marcado por reviravoltas internas, com a elaboração de um segundo regimento durante o processo e a formação de um grupo informal de deputados, denominado Centrão, que buscou defender interesses considerados mais à direita do espectro político na ANC.⁵ Essas mudanças tiveram um impacto importante no resultado final do texto constitucional. Observe-se, por exemplo, que certas preferências manifestadas imediatamente antes da instauração da ANC e que eram consideradas majoritárias não foram consubstanciadas no documento final. Foi o caso,⁶ por exemplo, da proposta de alteração do sistema presidencialista pelo parlamentarismo defendida previamente pela maioria dos parlamentares e que foi derrotada no processo constituinte (GOMES, 2006).⁷

No que se refere a área de segurança pública, o texto aprovado na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança (Subcomissão IVb) que fazia parte da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições (IV) se manteve

⁴ Há certa controvérsia se a promulgação da Constituição foi o fato que formalmente marcou o fim do autoritarismo ou se foi a eleição direta para presidente da República em 1989. Neste artigo estamos assumindo que foi a promulgação da Constituição Federal em 1988.

⁵ Gomes (2006) destaca que esse grupo de deputados tinha mais poder para vetar decisões que contrariavam seus interesses do que propriamente aprovar medidas a seu favor. Sobre o processo constituinte ver 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: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 193-224, 2006; e PILLATI, Antonio. A Constituinte de 1987-1988: progressistas e conservadores, ordem econômica e regras do jogo. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio/Lumen Juris, 2008.

⁶ Segundo a pesquisa de opinião da revista *Veja* (O que pensa os constituintes. Edição 961. Rio de Janeiro, 4 fev. 1987), 54,4% dos constituintes preferiam o sistema parlamentarista.

⁷ 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: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 193-224, 2006.

praticamente intacto durante todo o processo, havendo apenas alterações muito pontuais, tais como troca dos nomes “força policial” para “polícia militar” e “polícia judiciária” para “polícia civil”. Essa continuidade no texto constitucional em um processo que é naturalmente marcado por disputas políticas acirradas sugere que, mesmo antes da formação do Centrão, grupos considerados mais conservadores no espectro político conseguiram se organizar e fazer valer suas preferências, mantendo, na Constituição de 1988, diretrizes e instituições na área de segurança pública que vigoraram em períodos anteriores da história brasileira.

Tendo em vista esse cenário, certas questões vêm à tona: por que os constituintes considerados mais progressistas e que dominaram o processo de escolha dos cargos de liderança em diversas subcomissões, comissões temáticas e comissões sistemáticas nos trabalhos da ANC não conseguiram fazer o mesmo na área de segurança pública? Ou seja, por que, diferentemente do que ocorreu em áreas como saúde e educação, a ala progressista da ANC atuou de forma tímida na segurança pública? Tendo em vista a orientação claramente de ruptura com o passado autoritário e a defesa da cidadania da nova Constituição, seria de se esperar que as discussões a respeito da segurança pública envolvessem disputas intensas a respeito de temas como a melhor forma de resolver o problema de segurança, a relação entre segurança pública e ações de inclusão social, o controle democrático das polícias, a desmilitarização do policiamento interno, o papel a ser exercidos pelas Forças Armadas na ordem democrática, entre outros assuntos.⁸ Mas durante a ANC, a segurança pública parece não ter sido exposta a uma discussão de ruptura com o passado autoritário. O tema foi, inclusive, discutido na Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, o que parece revelar uma posição secundária nas discussões. Isso significa que não havia atores pró-mudanças na área de segurança pública naquele contexto? Uma Constituição em que a garantia dos direitos civis, políticos e sociais foi fixada como objetivo primordial não se preocupou em vincular as discussões na área de segurança pública à toda sua preocupação com cidadania? O objetivo do artigo é reconstruir a discussão da segurança pública na ANC, identificando os principais atores que participaram da elaboração do texto constitucional e as ideias por eles defendidas para mostrar porque houve tanta continuidade nas diretrizes propostas na área. Se o artigo não responde completamente

⁸ A segurança pública é uma área que divide claramente os valores considerados “conservadores” e “liberais”. Os primeiros normalmente defendem políticas repressivas para a garantia da ordem, enquanto os segundos tendem a enfatizar ações relacionadas à inclusão social como solução para o problema. Para uma discussão a respeito dessas posições contrastantes na ANC ver Gomes (2006), op. cit.

todas as perguntas feitas acima, espera-se, ao menos, que proporcione algumas hipóteses para explicá-las.

I - O processo decisório na ANC: breve contextualização

No início dos trabalhos da constituinte, a revista *Veja*⁹ realizou uma pesquisa de opinião com 473 congressistas de um total de 559. A pesquisa revelou que 50,7 % dos constituintes pesquisados gostariam que os militares cuidassem da segurança interna – zelando e agindo dentro do país caso fosse necessário – e 48,4% disseram que os militares deveriam restringir sua atuação na defesa do Brasil de ameaças externas. No PMDB, partido que tinha a maior bancada na ANC, o número de parlamentares que acreditava que os militares deveriam atuar como força interna chegava a 42,4%. Para 56,1% dos pmdebistas, a atuação dos militares deveria ocorrer apenas na segurança externa. Na ala conservadora, era elevado o número de constituintes que defendiam atuação dos militares na segurança interna – 70% no PFL, 76% no PDS e 85% no PTB. Já entre os deputados dos partidos de esquerda, a relação era inversa: no PT, 93% dos parlamentares queriam que as Forças Armadas “só saíssem em caso de guerra” dos quartéis e nos outros partidos de esquerda (PCdoB, PCB, PSB) a totalidade dos deputados defendiam a atuação exclusiva dos militares externamente. O único partido considerado de esquerda que se encontrava dividido era o PDT, com 60% dos seus deputados defendendo a atuação militar apenas na ordem externa. Essa pesquisa revela que, em geral, não existia consenso entre os constituintes sobre a atuação das Forças Armadas na segurança interna do país, mas havia uma clara rejeição dos deputados dos partidos de esquerda por esse tipo de atuação, com exceção do PDT.¹⁰

A demanda por um capítulo da segurança pública na Constituição vinha da população, das próprias forças policiais e até mesmo dos Constituintes. A década de 1980 foi marcada pelo aumento das taxas de criminalidade, principalmente, nos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro. Já naquela época, a violência provocada por quadrilhas de tráfico de drogas em disputas por controle de território, assaltos e sequestros viravam notícias quase que diárias na mídia. A revista *Veja*, por exemplo, lançou no dia primeiro de junho de 1988 uma edição com a capa “Rio de Janeiro O império do Crime”, denunciando a expansão territorial

⁹ O que pensa os constituintes. Edição 961. Rio de Janeiro. 4 fev. 1987, p. 21-24.

¹⁰ Foi perguntando aos constituintes: “As atribuições das forças armadas devem estar limitadas à defesa externa da soberania nacional ou elas devem ter competência para zelar pela segurança interna?” (Revista *Veja*, op. cit.).

e a violência dessas quadrilhas, a incapacidade do governo estadual de impedir essa expansão e, ainda, os conflitos de competência entre os entes federados na área de segurança, evidenciando conflitos sobre quem deveria atuar no controle do crime organizado. Quando a Assembleia Nacional Constituinte foi instaurada, portanto, a segurança pública podia ser considerada um tema relevante, tendo em vista o crescimento do crime organizado em capitais importantes do país e, como ressaltado acima, os constituintes se dividiam quanto às atribuições que os militares deveriam ter na área. Essa seção apresenta o contexto decisório geral sob o qual foram encaminhadas as propostas e discussões constitucionais na ANC – incluindo, obviamente, as referentes à política de segurança pública.

Como se sabe, as lideranças políticas da ANC decidiram adotar um formato descentralizado de organização dos trabalhos constituintes, em que todos os parlamentares pudessem ter uma atuação. Consequentemente, os modelos de projetos constituintes¹¹ conhecidos e utilizados no Brasil anteriormente foram rejeitados e um Regimento Interno da ANC¹² considerado inédito na história foi criado para abarcar esses desejos de descentralização e participação de todos os parlamentares no processo (GOMES, 2006).¹³

A estrutura de trabalho da ANC organizou-se da seguinte forma: oito comissões temáticas foram formadas por sessenta e três membros, cada qual com três subcomissões. No total, portanto, havia vinte quatro subcomissões a partir das quais o texto constitucional seria elaborado. Elas funcionaram de sete de abril a vinte cinco de maio de 1987 e a composição de cada subcomissão tinha entre 14 a 26 integrantes. As propostas de anteprojetos das vinte quatro subcomissões seguiram para as suas respectivas comissões temáticas. Da mesma forma, as oito comissões temática produziram seus respectivos anteprojetos e os enviaram para a

¹¹ Estamos nos referindo aos dois modelos utilizados até então, o primeiro foi utilizado na feitura das Constituições de 1891 e 1934, em que o poder Executivo enviou um Anteprojeto de Constituição pronto para ser apreciado em plenária e o segundo na Constituição de 1946. Nesse caso, foi criada uma Comissão Constitucional formada por parte dos parlamentares que ficaram responsáveis pela produção de um Anteprojeto de Constituição para ser apreciado em plenária.

¹² BRASIL. Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília, Centro de Documentação e Informação e Coordenação de Publicação. 1987A.

¹³ Mas, vale ressaltar que Sarney cogitou adotar no início do seu governo um dos modelos de projeto constituinte conhecidos. Nesse sentido, o Presidente criou uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais por meio do Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985, que ficou conhecida como Comissão Affonso Arinos por conta do nome do presidente dessa comissão. Esta comissão era composta por cinquenta pessoas, entre estudiosos de diversas áreas e juristas. Após a finalização do Anteprojeto, Sarney desistiu de enviá-lo à plenária e foi arquivado. Entretanto, exerceu certa influência durante os trabalhos da constituinte (GOMES, op. cit.).

Comissão de Sistematização. Essa Comissão era composta por noventa e três parlamentares.

Vale a pena destacar que 338 dos 559 constituintes eram filiados aos partidos PMDB e PFL e seus líderes, Mário Covas (PMDB) e José Lourenço (PFL), firmaram um acordo a respeito da composição dos principais postos das comissões e subcomissões. Nesse sentido, ficou decidido que o PMDB ficaria com oito relatorias nas comissões, o PFL teria sete presidentes de comissões e os demais seriam indicados pelo PDS. No que diz respeito às subcomissões, as indicações seguiram a proporcionalidade partidária e, como o PMDB tinha a maior bancada, acabou indicando a maioria dos seus relatores. Segundo Nogueira (2010),¹⁴ cabia aos líderes assegurar que suas bancadas cumprissem os acordos firmados entre eles.¹⁵

Além disso, o regimento da ANC (Brasil, 1987)¹⁶ conferia aos relatores¹⁷ grandes poderes, como a responsabilidade por preparar um anteprojeto, com base nas propostas, sugestões e emendas encaminhadas e elaborar substitutivos, a partir das contribuições dos constituintes (NOGUEIRA, 2010; GOMES, 2006).¹⁸ Sendo assim, vinte quatro anteprojetos das subcomissões foram encaminhados para as respectivas comissões temáticas. Em meados de junho de 1987, sete dos oito relatórios das comissões temáticas foram enviados para a Comissão de Sistematização. Um documento formado por 501 artigos foi discutido, emendado e votado nessa Comissão. Em julho de 1987, o Primeiro Projeto da Constituição (projeto-A)¹⁹ contava com 496 artigos.

O relator da Comissão de Sistematização, senador Bernardo Cabral, apresentou posteriormente dois outros substitutivos ao Projeto-A,

¹⁴ NOGUEIRA, André Magalhães. Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88. In: JALLES DE PAULA, Christiane; LATTAMAN-WELTMAN, Fernando (Coord). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, 2010. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/assembleia-nacional-constituente-de-1987-88>>. Acesso em: 1 jun. 2018.

¹⁵ Para mais detalhes sobre esse assunto ver: PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas e conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio/Lumen Juris, 2008.

¹⁶ BRASIL, 1987A. op. cit.

¹⁷ Segundo Pillati (2008, op. cit.), o poder de agenda dos relatores chegou a ser questionado ainda no início dos trabalhos da subcomissão. O constituinte conservador Roberto Cardoso Alves do PMDB levantou essa questão de ordem, em 14 de maio de 1987, sobre a possibilidade de se apresentar substitutivos integrais aos anteprojetos dos relatores. Entretanto, depois de alguns dias Ulysses Guimarães, presidente da ANC, responde vetando essa possibilidade.

¹⁸ NOGUEIRA, op. cit., e GOMES, op. cit.

¹⁹ BRASIL. Projeto de Constituição A da Comissão de Sistematização. Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 1987I. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-253.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2018.

que ficaram conhecidos como Cabral I e Cabral II.²⁰ Os três projetos foram votados na comissão de sistematização e o Projeto A acabou sendo aprovado. Essa aprovação criou uma grande insatisfação na ala mais conservadora da ANC, porque continha mudanças no texto com as quais esse grupo discordava, entre elas a mudança para o sistema parlamentarista e a fixação do mandato presidencial em quatro anos, em vez de seis anos. Após aprovação do Projeto da Constituição ele deveria seguir para a sessão plenária para ser votado nas duas casas. Entretanto, um grupo de 309 parlamentares, que mais tarde ficou conhecido como Centrão, apresentou uma solicitação de mudança no Regimento à Mesa Diretora da ANC, argumentando que, uma vez que o Projeto da Constituinte fosse para o Plenário, seria quase impossível modificar qualquer um dos seus artigos. Resumidamente, os deputados do Centrão alegavam que eram necessários 280 votos na sessão plenária para rejeitar um artigo ou inciso que foi aprovado com até 93 votos na Comissão de Sistematização. Em janeiro de 1988, foi aprovado um novo regimento interno (Resolução nº3)²¹ da ANC. Dentre as principais modificações, o novo Regimento permitia a alteração de qualquer parte do texto do Projeto, desde que assinadas por 280 parlamentares. Mas para manter qualquer item do Projeto-A seriam necessários 280 votos a favor (GOMES, 2006).²² Foi nesse contexto institucional e sob essas regras decisórias, portanto, que as diretrizes constitucionais foram encaminhadas e submetidas para votações nas subcomissões e comissões da ANC.

II - A Segurança Pública na ANC

2.1 – O controle dos conservadores na Comissão e Subcomissão responsáveis pelo capítulo da Segurança Pública

O tema da segurança pública na constituinte ficou a cargo da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança

²⁰ BRASIL. Projeto de Constituição Primeiro Substitutivo do Relator (Cabral I) da Comissão de Sistematização. Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 1987J. V. 235. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-235.pdf>> Acesso em: 1 jun. 2018; BRASIL. Projeto de Constituição Segundo Substitutivo do Relator (Cabral II) da Comissão de Sistematização. Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 1987L. V. 242. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-242.pdf>> Acesso em: 1 jun. 2018.

²¹ BRASIL. Resolução Número 3. Diário da Assembleia Nacional Constituinte, a. II, n. 163. 1988.

²² GOMES, op. cit.

(Subcomissão IVb), que pertencia à Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições (IV). A subcomissão era formada por 19 congressistas com representantes de todos os estados e dividido conforme a proporcionalidade partidária, sendo onze deputados do PMDB, quatro deputados do PFL, e um deputado dos seguintes partidos: PDS, PTB, PDT, PT. Se analisarmos a composição da subcomissão a partir da distinção entre congressistas conservadores e progressistas veremos que onze eram conservadores e oito progressistas.²³

Segundo, Miguel apud Fontoura, Rivero e Rodrigues,²⁴ afirma que o fato do tema da segurança pública ter sido tratado na Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições não foi por acaso. Era do interesse das Forças Armadas²⁵ que os temas que lhe eram caros fossem entregues a parlamentares da ala conservadora e a segurança pública era um desses temas.²⁶ Além disso, segundo Fontoura, Rivero e Rodrigues, não existia um consenso dentro da ala progressista de qual deveria ser a configuração institucional da política de segurança pública a ser instituído no regime democrático, diferentemente do que ocorria em outras áreas, como saúde e educação. A indefinição dos progressistas a respeito das diretrizes constitucionais para a área de segurança pública é apontada pelos autores como uma possível explicação para que o tema

²³ A distinção entre esses grupos segue o entendimento de Sandra Gomes (op. cit., 2006, 201-202), “de acordo com o pertencimento de certos grupos políticos durante a transição brasileira” – o que significa ter visões políticas comuns e preferências similares. Nesse sentido, o bloco progressista era composto por grupos de políticos que teve origem no partido de oposição ao regime militar, o Movimento Democrático Brasileiro (na transição passou a se chamar PMDB) e, somamos aqui, também, os partidos de esquerda PT e PDT (partidos de oposição ao regime militar). O bloco conservador era alinhado às forças autoritárias e por conta do processo de redemocratização e o restabelecimento pluripartidarismo no Brasil estavam dispersos entre os partidos: PDS, PTB, PFL e parte do PMDB (políticos de origem de outros partidos, como PDS, PP).

²⁴ MIGUEL, L. F. Os militares na Assembleia Nacional Constituinte (ANC). *Sociedade e cultura*, Goiânia, v. 2, n. 1-2, 1999, p. 167-99. Mimeografado, citada a partir do texto de FOUTOURA, Natália de O; RIVERO, Patrícia S; RODRIGUES, Rute, I. Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: continuidades e Perspectivas. In: IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* – Boletim 17. Brasília, DF: IPEA, 2008.

²⁵ O General Leônidas Pires Gonçalves, Ministro do Exército no governo Sarney, afirma em entrevista que oito assessores militares eram responsáveis de relatá-lo sobre tudo que estava sendo discutido nas subcomissões e comissões, como também informar aos relatores os assuntos e pretensões que eram de interesse das Forças Armadas. Ele afirma, ainda, que não deixaria passar temas que fossem caros às Forças Armadas. In: CARVALHO, Luiz Maklouf. 1988: segredos da constituinte, os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2017.

²⁶ Vale notar, todavia, que o tema da segurança pública, junto com o tema das Forças Armadas, tinha sido tratado no Anteprojeto Afonso Arinos dentro do Título (VII) Da Defesa do Estado, da Sociedade Civil, das Instituições Democráticas, o que pode, também, ter influenciado na decisão de colocar os temas conjuntamente.

fosse tratado na Subcomissão IVb. Por outro lado, o tema era caro aos interesses dos parlamentares mais conservadores.²⁷ A relatoria da subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança estava nas mãos do deputado Ricardo Fiúza (PFL), um importante líder do grupo conservador da ANC que iniciou sua carreira política no extinto partido de sustentação do regime militar Aliança Renovadora Nacional (ARENA). A relatoria da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições tinha sido atribuído ao PMDB, nas mãos do deputado Luiz Humberto Prisco Viana, que também, iniciou a sua carreira política na Arena.

Essa Subcomissão funcionou entre os dias 7 de abril e 25 de maio de 1987 e, durante esse período, realizou dezoito reuniões, sendo sete delas audiências públicas (entre 22 de abril e 7 de maio).²⁸ Para as audiências públicas foram ouvidos vinte e quatro convidados, sendo quatro professores da Escola Superior de Guerra (ESG), o presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Diretor adjunto do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade de Campinas, o Presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil, quatro oficiais e um assistente da polícia militar, um oficial do Corpo de Bombeiros, dois generais da reserva, seis representantes das Forças Armadas e três representantes da polícia federal.²⁹ Destaca-se nessa composição uma maior participação de representantes de órgãos e instituições do Estado – apenas dois convidados não eram ligados à polícia ou às Forças Armadas.

Não é possível afirmar se esse perfil mais corporativista dos convidados se deu especificamente por conta do perfil conservador dos próprios parlamentares ou do que eles julgavam ser especialistas em segurança pública. Ou seja, não é possível concluir se o perfil dos participantes das audiências foi o resultado de crenças e valores dos próprios congressistas ou foi o resultado da falta, na época, de centros de pesquisas que desenvolvessem estudos na área de segurança pública ou que fossem reconhecidos nesse sentido. É importante ressaltar que quase todos os convidados para as audiências foram apresentados como representantes do pensamento de suas instituições. Essa diretriz fazia

²⁷ Segundo Pilatti (2008, op. cit.) das 24 subcomissões, apenas em quatro delas os progressistas não tinham poder de direção (presidência) e nem poder de agenda (relatoria). A Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança (Subcomissão IVb) se enquadrava em uma dessas quatro.

²⁸ BRASIL. Ata das Reuniões realizadas pela Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Brasília, DF, 1987B. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-eleitoral-partidaria-e/subcomissao4b>. Acesso em: 1 jun. 2018.

²⁹ Em anexo o nome dos convidados de cada audiência pública.

parte de uma norma do regimento interno de não convidar indivíduos para apresentarem suas opiniões pessoais. Apesar dessa diretriz, os generais da reserva Euler Bente e Antônio Carlos Serpas foram aceitos nas audiências como personalidades próprias e não como representantes das Forças Armadas.

Uma outra explicação, embora não excludente com a primeira, para que a política de segurança fosse tratada na Subcomissão IVb se relaciona com o enfraquecimento dos próprios movimentos da sociedade civil que atuaram contra a ditadura militar. Nos anos 1960 e 1970, foram criadas unidades especiais dentro das Forças Armadas e na Polícia Militar para atuarem na segurança interna do país e reprimirem esses movimentos. Destaca-se nesse sentido a criação na década de 1970 do Batalhão de Operações Especiais (BOPE) dentro da polícia militar do Rio de Janeiro e Rondas Tobias Barreto (ROTA) em São Paulo. Segundo Winogron,³⁰ os movimentos contrários à ditadura que surgiram nessa época foram praticamente dizimados pelo regime militar e apontados como perigosos para a Segurança Nacional.³¹

Um outro ponto que também deve ser levado em conta para explicar os motivos pelos quais os conservadores acabaram conduzindo os trabalhos na ANC na área de segurança pública é o fracasso de políticas de combate ao crime organizado implementados por governadores de oposição ao regime militar eleitos diretamente em 1982. Os casos mais emblemáticos são os dos governadores Leonel Brizola e Franco Montoro, eleitos respectivamente no Rio de Janeiro e em São Paulo. Ao assumirem o governo estadual, ambos buscaram realizar reformas dentro das polícias civis e militares, com objetivo de democratizá-las. Na ocasião, o Rio de Janeiro chegou a apresentar a primeira experiência de policiamento comunitário, o Centro Integrado de Policiamento Comunitário – CIPOC, implementado na Cidade de Deus. Mas ambos governadores não conseguiram reduzir as taxas de criminalidade de seus estados. No

³⁰ WINOGRON, Alberto. L. K. *Segurança Pública e Democracia no Brasil: uma história de desencontros*. 2015. 183 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. p. 48.

³¹ De fato, na década de 1970 algumas organizações foram criadas para defender indivíduos e grupos perseguidos pelo regime militar. Como exemplo de organizações nesse sentido tem-se a Comissão de Justiça e Paz de São Paulo fundada pelo Arcebispo Dom Paulo Evaristo Arns em 1972, visando proteger juridicamente perseguidos do regime e seus familiares. O próprio Arcebispo foi responsável pela criação do primeiro Centro voltado para vítimas de violência policial, o Centro Santo Dias de Direitos Humanos. O Centro recebeu esse nome em memória ao operário assassinado pela Polícia Militar, “quando de pleito coletivo por melhores salários e condições de trabalho” (BICUDO, Hélio. O Bispo da Esperança. *Folha de São Paulo*, São Paulo. 22 maio 1998.). Mas, segundo Winogron, nesse período, esse centro não obteve a mesma mobilização social que os movimentos em defesa dos perseguidos políticos pela ditadura.

caso do Rio de Janeiro, a falta de popularidade de Brizola o impediu de emplacar seu candidato e levou a vitória nas urnas de um governador considerado de “linha dura”, Moreira Franco, que assumiu o mandato em 1987, ano da instauração da Assembleia Nacional Constituinte. Em São Paulo, um outro governador “linha dura” foi eleito, Orestes Quércia – embora tivesse sido o vice-governador de Montoro. Isto significou para alguns analistas o fortalecimento de diretrizes políticas de “linha dura” da polícia (repressivas), principalmente nesses estados.³² Essa tendência mais repressiva de combate à criminalidade pode ter dado força aos setores mais conservadores na ANC. Para Winogron, por exemplo, “os movimentos sociais e políticos que se mobilizavam por reformas nas polícias chegaram na Constituinte já deslegitimados, estigmatizados como ‘defensores de bandidos’”.³³ Assim, a indefinição dos deputados progressistas na ANC, o enfraquecimento dos movimentos sociais reformistas e a adesão por parte de estados importantes e populosos à uma atuação mais repressiva das polícias pode explicar, pelo menos em parte, os motivos pelos quais os atores associados à ala progressista não terem formado uma coalizão na área de segurança pública semelhante a que ocorreu nas áreas de saúde e educação.

2.2 – Audiências Públicas e corporativismo

Logo no início dos trabalhos da Subcomissão, foi definido que as audiências públicas seriam divididas tematicamente e que seriam convidados representantes de instituições relacionadas aos respectivos temas em debate. Além disso, havia, a princípio, um acordo entre os constituintes por convidarem representantes de instituições com visões diferentes sobre o mesmo aspecto. Partido dessa ideia, os constituintes fizeram uma solicitação à Escola Superior de Guerra e à Ordem dos Advogados do Brasil para que enviassem um representante de suas instituições para falarem na primeira e na segunda audiência pública a respeito do Estado, ideologia da segurança nacional, segurança interna e segurança pública. Em geral, os convites seguiram um padrão esperado, foram convidados representantes relacionados com as forças de segurança, como policiais e militares. Apenas três convites saíram desse

³² BUENO, Samira. *Bandido bom é bandido morto: a opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista*. 2014. 146f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014. BURLAMAQUI, Patricia. *O Caso da Política de Pacificação: processo de formação de agenda da segurança pública do estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Autografia, 2017.

³³ WINOGRON, op. cit., p. 49.

padrão: o do representante da OAB; o convite feito pelo constituinte José Genoíno ao Diretor adjunto do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade de Campinas, o professor Geraldo Cavagnari Filho, com a justificativa que o Núcleo havia realizado um estudo sobre o tema debatido na Subcomissão; e o convite feito pelo constituinte Iram Saraiva a duas personalidades, aos generais da reserva Euler Bentes Monteiro³⁴ e Antônio Carlos Andrada Serpa, que eram críticos do regime militar.

De forma geral, como será visto a seguir, a discussão das audiências públicas girou em torno de concepções a respeito a) da relação do Estado/segurança pública – prevalecendo uma visão de que a finalidade primordial do Estado seria a manutenção da ordem em detrimento de uma visão que subordina a atuação do Estado na segurança à defesa dos direitos individuais; b) das atribuições a serem exercidas pelas Forças Armadas e pelas polícias na área de segurança – incluindo o modelo institucional que deveria organizar a área de segurança; e c) uma discussão do próprio conceito de segurança – destacando-se, nesse caso, em que medida a segurança pública deveria ser exclusivamente civil ou se deveria coexistir uma atuação militar e civil nessa área. Além disso, houve uma clara defesa corporativa, nos discursos dos representantes dos diferentes órgãos do estado, da continuidade das atribuições de suas entidades na nova ordem democrática. Isto significava uma defesa de que os órgãos de estado mantivessem seus papéis definidos na futura Constituição democrática. Essa defesa era perceptível em todos os discursos dos policiais militares, civis e federais convidados para as audiências.

2.2.1 – Concepções da relação Estado e segurança pública

É possível perceber duas concepções de Estado sendo discutidas logo nas duas primeiras audiências pública: a primeira, defendido pela Escola Superior de Guerra, corresponde a ideia de um Estado soberano, em que a segurança externa e interna da Nação é seu dever primordial. Nas palavras da ESG: “Quem está acima de todos os poderes é a Nação, e a Nação é que necessita de um Estado soberano, exercendo a soberania, tanto no plano interno quanto no plano externo”.³⁵ A segunda é a visão de que o Estado tem como finalidade garantir os direitos dos indivíduos, sendo defendida pelo constituinte José Genoíno, pela OAB e pelo Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp.

³⁴ O general Euler Bentes chegou a se candidatar a Presidente da República pelo MDB em 1979, como forma de protesto a continuação do regime militar, no Colégio Eleitoral, por ocasião do pleito indireto acabou sendo escolhido o general Figueiredo.

³⁵ BRASIL, 1987B. op. cit.

Nesse sentido, a concepção de Estado dos atores relevantes naquele momento estava ligada diretamente com seu papel na garantia da segurança pública. Duas concepções eram claras, uma de defesa da Escola Superior de Guerra, na primeira audiência pública, da permanência da doutrina da Segurança Nacional³⁶ para que fossem asseguradas a soberania e a integridade da nação. Desse modo, o Estado, para garantir esses objetivos, poderia se utilizar das Forças Armadas para atuar na segurança interna. É nesse ponto que eles definem segurança pública como uma dimensão inerente a um quadro mais amplo que é a segurança interna. A segurança pública nessa concepção está associada à garantia da lei e da ordem e ao combate de crimes comuns. Nos momentos em que o que está em jogo é a garantia dos objetivos nacionais, as forças armadas podem atuar para assegurar a “lei e ordem” e, conseqüentemente, a segurança interna da Nação. Essa concepção fica clara na fala proferida pelo professor Pedro Figueiredo da Escola Superior de Guerra na 1 Audiência Pública:

Não se pode deixar de reconhecer que há um aspecto interno da Segurança Nacional, abrangendo a garantia das condições internamente necessárias (entre elas, o respeito ao ordenamento jurídico vigente) para a conquista e manutenção dos objetivos vitais à Nação. A Segurança Interna prende-se à garantia das “macroestruturas de participação e regulação da sociedade no âmbito do Estado”, contra a atuação “de agentes organizados com vistas a subversão política da ordem social” na medida em que chegam mesmo à violência explícita do terrorismo, da guerrilha, da insurreição e da guerra civil, revolucionária ou não. Dentro do quadro amplo da Segurança Interna, mas não se confundindo com ela, está o que ordinariamente se domina Segurança Pública. O âmbito da Segurança Pública se instaura ante a presença de comportamentos divergentes e conflitos destituídos de sentido contestatório (disruptivo[sic] ou antagônico), caracterizados por constituírem em relação à Lei e à ordem, transgressões individuais ou grupais, a nível de ilícitos penais comuns. A distinção é importante porquanto só se fere a Segurança Interna quando se evidenciam atitudes deliberadamente hostis, e graves, à realização daqueles objetivos maiores da nacionalidade e, como tais, consagrados na Constituição e nas Leis. Entendido que se trata de preservar a existência, a identidade e as perspectivas da nacionalidade, ou seja, aspectos vitais à Nação, fixados, de modo explícito ou implícito, no ordenamento jurídico e nas instituições, parece claro que não pode o Estado abrir mão do emprego de suas FFAA no âmbito interno, como derradeiro recurso para manter a supremacia da ordem legitimamente estabelecida.³⁷

A OAB e do Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp, ao contrário, defendiam o desmonte da ideologia de Segurança Nacional.

³⁶ O depoente Pedro Figueiredo chega a citar a definição doutrinária de segurança nacional na subcomissão: “Segurança Nacional é a garantia, em grau variável, proporcionada à nação, principalmente pelo Estado, por meio de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, para, superando os antagonismos e pressões, conquistar e manter os Objetivos Nacionais Permanentes”. (Manual Básico/86 – p. 195).

³⁷ BRASIL, 1987B, op. cit., p. 32.

O Presidente da OAB, Márcio Thomaz Bastos, procurou em seu discurso mostrar os vínculos entre a ideologia de segurança nacional e o regime autoritário e o quanto essa ideologia estava ligada a uma concepção de segurança do Estado contra a sociedade. Ao fazer isso, ele acaba apresentando uma concepção de segurança em um estado democrático de direitos que difere completamente daquela apresentada pela ESG. Em suas palavras:

A segurança como tranquila preservação dos direitos fundamentais da pessoa humana realiza-se harmonicamente no plano individual, grupal e nacional. Ela não só é um dos objetivos da democratização, entendida como processo de instauração do regime democrático, como representa também um dos requisitos da livre evolução desse processo.³⁸

2.2.2 – *A questão da militarização da polícia*

O representante do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade de Campinas, o professor Geraldo Cavagnari Filho, tratou do tema Forças Armadas, poder político (poder civil) e sociedade civil. Sua principal preocupação era que fossem construídos, por meio da nova Carta, mecanismos de controle democrático sobre as Forças Armadas, criando assim, formas constitucionais de impedir uma futura intervenção militar no processo político. Além disso, para ele, a garantia dos mecanismos de controle democrático dependia do fortalecimento da sociedade civil. Segundo o professor Cavagnari era fundamental que se observassem os seguintes princípios: “o de separação nos níveis de decisão e execução; o de subordinação do poder militar ao poder civil³⁹ (ou político)”.⁴⁰ Ademais, em sua visão, era preciso que se formalizasse no novo texto constitucional a redução da autonomia e influência militar, sendo uma dessas reduções justamente a retirada da segurança pública do domínio militar. Para ele, a segurança deveria ser responsabilidade das polícias estaduais e estas não deveriam ter vínculos militares. Ou seja, a ordem pública caberia à uma polícia desmilitarizada.

Mas, e a ordem interna? Ambos deixam claro que a atuação na ordem interna pelas Forças Armadas poderia ser prevista no novo texto constitucional, mas desde que autorizado somente pelo poder político e

³⁸ BRASIL, 1987B, op. cit., p. 53.

³⁹ Nosso objetivo não é aprofundar este debate sobre a subordinação do poder militar ao poder civil. Para aprofundar neste assunto ler BENNETI, Pedro Rolo. *Em defesa da ordem: debates parlamentares sobre a violência na Nova República*. 2017. 243 F. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro, 2017.

⁴⁰ BRASIL, 1987B, op. cit., p. 67.

regulamentada em lei. A ordem interna nunca poderia ser exercida pelas Forças Armadas por iniciativa dos próprios militares. Essa concepção é muito diferente da forma como a ESG tratou do assunto, tal como pode ser observado acima.

Todavia, a definição de segurança pública distinta da segurança interna somente irá aparecer na segunda parte da terceira audiência pública feita pelo depoente Delegado Cyro Vidal, presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil. Ele se manifestou da seguinte forma: “Entendemos que segurança pública nada mais é do que, repito, a prestação de serviços à comunidade, objetivando a defesa da população, objetivando proporcionar segurança à própria coletividade”.⁴¹ Sendo a polícia, para ele, o órgão que atuaria na segurança pública. Em seguida, o delegado definiu o que é polícia: “A polícia nada mais é do que uma entidade prestadora de serviços. Tenho dito, nesta Casa, que a polícia tem o papel primacial de defesa do povo e de proteção da sociedade”.⁴² No decorrer da sua exposição, acrescenta que a “polícia é eminentemente civil” e atua na prevenção, repressão e investigação criminal. Portanto, se compete a polícia a segurança pública, em oposição caberia as organizações militares a segurança interna. Segundo Vidal, “a atividade de segurança interna, atividade de defesa do pólo, atividade de defesa territorial ou atividade de ocupação territorial. Essas são as atividades próprias das organizações militares”.⁴³

Vidal tentou mostrar que não havia uma normatização para a área de segurança pública e que esta nunca foi tratada na carta constitucional do regime militar. Ele afirma o seguinte: “se nós estudarmos a Constituição atual, poderemos verificar que não existe o sistema de segurança pública alocada nessa Carta”.⁴⁴ Então, concluiu, não há um “dispositivo de qualquer natureza que se preocupe com a proteção do cidadão”⁴⁵ na Constituição.

O delegado Vidal distinguiu, ainda, dois tipos de polícia: uma militarizada e fardada que esteve presente e foi priorizada no período de regime militar, tendo como foco a defesa do Estado e outra polícia, em oposição, que deveria ser desmilitarizada e civil e atuante no regime democrático na defesa do indivíduo e da sociedade. Nesse sentido, para o delegado era fundamental que, no regime democrático, se valorizasse a polícia civil e que esta deveria atuar no ciclo completo de policiamento:

⁴¹ BRASIL, 1987B, op. cit., p. 87.

⁴² BRASIL, 1987B, op. cit., p. 87.

⁴³ BRASIL, 1987B, op. cit., p. 87.

⁴⁴ BRASIL, 1987B, op. cit., p. 87.

⁴⁵ BRASIL, 1987B, op. cit., p. 87.

o ostensivo, o investigativo e o administrativo. Seguir nesse caminho significava acabar com a polícia militarizada.

O delegado Vidal foi o primeiro depoente a defender um capítulo específico para a segurança pública na nova carta constitucional e uma reserva, nesse capítulo, para a própria polícia civil. Se por um lado, mostra uma preocupação corporativa de defesa de sua instituição, por outro, apresenta uma ideia que seria inovadora – já que, apesar da existência da polícia civil, esta nunca antes foi contemplada em uma constituição republicana brasileira. É importante observar que Vidal utilizou como referência para os seus argumentos o Anteprojeto da Comissão Affonso Arinos, que continha um capítulo destinado à segurança pública em que se defendia a desmilitarização da polícia. Entretanto, esse Anteprojeto não era utilizado como base pelos próprios constituintes da Subcomissão.

A ideia de acabar com a polícia militar não foi bem recebida pela maioria dos constituintes. Nesse sentido, no discurso dos constituintes ficou claro que acabar com a polícia militar ou a polícia civil não fazia parte dos planos da Subcomissão. O constituinte Ottomar Pinto chamou atenção para a questão cultural que significava a estrutura das polícias estaduais no Brasil. Segundo ele,

a Polícia Militar, como a Polícia Civil fazem parte da cultura do povo brasileiro. Não é possível, no desenho de uma nova ordem constitucional no Brasil, simplesmente se desejar apagar a presença da Polícia Militar nas ruas, no patrulhamento, no policiamento ostensivo e no policiamento preventivo. Isso faz parte da vida brasileira.⁴⁶

O constituinte Hélio Rosa chamou atenção para os custos que seria o desmonte da polícia militar, por representar a maior organização policial do país em número e por estar presente em todo território.

Havia um posicionamento entre uma minoria dos constituintes de defesa da desvinculação da polícia militar como força auxiliar do Exército. Nesse caso, seria preciso criar um controle civil da política militar. Essa ideia era defendida pelo constituinte Roberto Brant que afirmou o seguinte:

O que eu considero de assegurar o controle civil é exatamente desvinculá-las da subordinação ao Exército ou Inspetorias das Polícias Militares, que é uma unidade do Exército, e subordina-las exclusivamente aos Governadores dos Estados. Então, nesse sentido elas se tornam instituições civis, embora organizadas analogamente em forma de organização militar.⁴⁷

⁴⁶ BRASIL, 1987B, op. cit., p. 90.

⁴⁷ BRASIL, 1987B, op. cit., p. 96.

Já o constituinte José Genoíno, além de ser favorável a desmilitarização, via a segurança pública como uma tarefa da polícia civil. Contudo, a maioria dos constituintes defendia a permanência da estrutura policial existente. Todos os constituintes estavam de acordo com subordinação das polícias militares e civis aos governos estaduais. No final da audiência, o Delegado Vidal afirma que a polícia civil defendia o controle civil e o desmonte da máquina militar na polícia. Em suas palavras:

Realmente, o que precisa é ter um controle civil, quer dizer, desmontar a máquina militar e transformá-la numa instituição civil. Parece-me que essa é a postura. Quer dizer, já que dentro dessa hierarquia e dessa disciplina acaba-se o cerne da militarização, é o que nós realmente pretendemos. Que seja uma polícia realmente voltada para a atividade de segurança pública, mas sem as características de atividade militar.⁴⁸

Em toda essa discussão sobre a militarização ou não da polícia, o tema da dualidade polícia ostensiva/polícia investigativa que poderia ser constitucionalizar na nova carta aparece na fala do constituinte Ottomar Pinto. Ele chega a afirmar que essa dualidade poderia ser positiva, funcionando como um sistema de peso e contrapeso em que não haveria um centro de poder e sim poderes dispersos dentro da sociedade. O relator Ricardo Fiuza de certa forma pareceu concordar com a permanência da dualidade polícia militar atuando no policiamento ostensivo e a polícia civil na investigação criminal. É possível perceber inclusive uma clara defesa no seu discurso da permanência da polícia militar. Em suas palavras:

Acho que nós não devemos, nesta hora, por esta fobia militarista de que todos estamos imbuídos, olhar para a Polícia Militar como um instrumento militar. A Polícia Militar, assim é denominada por suas características de hierarquia, de corpo permanente, e acho fundamental o papel da Polícia Militar no policiamento ostensivo, repressivo de rua, um órgão mais adequado, até no caso de motins. Nós queremos evitar de qualquer forma a intervenção das Forças Armadas na ordem interna do País. Para isso, temos que ter também uma Polícia Militar devidamente aparelhada e apta para desempenhar o seu papel, como temos sobremaneira de instrumentalizar a Polícia Civil, seja dando-lhe um ordenamento jurídico mais competente, como lhe dando meios para que cada dia melhore.⁴⁹

2.2.3 – A defesa da polícia militar

A quarta audiência pública deu voz aos representantes da Polícia Militar. Essa audiência inicia com um discurso do Presidente da

⁴⁸ BRASIL, 1987B, op. cit., p. 97.

⁴⁹ BRASIL, 1987B, op. cit., p. 97.

Subcomissão, o Constituinte José Tavares, dizendo que, pela primeira vez se discutiu segurança pública no Congresso Nacional. Destaca-se que ele relaciona esse tipo de segurança como segurança da comunidade e não da Nação. Ele chama atenção para os elevados índices de criminalidade e o seu impacto na sociedade; da importância de ouvir o policial e da necessidade da própria área ser tratada na nova carta Constitucional:

Hoje estamos dando sequência a esse trabalho que reputo um dos mais importantes da nossa Subcomissão. Afinal de contas, falar sobre a segurança da comunidade é algo de extrema importância, uma comunidade que se sente insegura, insatisfeita diante dos altos índices de criminalidade aumentando a cada instante. [...] nunca vi nesta Casa discutir-se segurança pública. É a hora de elaborar a nossa Lei Maior. Felizmente, para nós constituintes, preocupados com a segurança, inoperância, com a eficiência de nosso aparelho policial, diante de uma série de dificuldades que esse aparelho enfrenta, nós estamos aqui para ouvir os profissionais da área, ouvir as suas ideias, as suas propostas, as suas angústias, para que, com isso, possamos formar um juízo de valor e expressar esse juízo no texto constitucional que haveremos de elaborar.⁵⁰

A Polícia Militar, ao contrário da polícia civil e federal não possuía uma associação que lhe representasse. Nesse sentido, a solução encontrada foi convidar representantes da polícia militar de diferentes regiões do Brasil. Nessa sessão, foram ouvidos cinco policiais e um bombeiro,⁵¹ sendo dois da região Centro-Oeste, um da região Norte, um da região Sul e dois do Sudeste. Apesar da Polícia Militar não ter uma associação, todos os representantes da Polícia Militar foram preparados para defender a continuidade de sua instituição, assim como, a permanência de sua estrutura e seus vínculos. Os discursos variaram de mais “patrióticos” para mais “profissionais”. Nesse sentido, destaca-se a fala do Coronel Rocha, do Estado do Pará, que fez um discurso enaltecendo a Polícia Militar e se referindo a Tiradentes como seu símbolo maior de bravura e sacrifício ao país. Em seguida, faz uma associação do crime à doença social, “síndrome de violência urbana”, e enfatiza a atuação da Polícia Militar no combate ao seu efeito malévolo.

Em um discurso mais “profissional” aparece o depoente Coronel Waltervan Luiz Vieira, Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado de Goiás, que expõe os resultados III Congresso Brasileiro das Polícias Militares, em que foi debatido “o papel pretendido pelas atuais corporações policiais militares no novo texto” constitucional.⁵² Ele apresentou os nove pontos acordados no relatório: 1) Manutenção

⁵⁰ BRASIL, 1987B, op. cit., p. 99.

⁵¹ O corpo de bombeiro até então fazia parte da polícia militar e sua desvinculação acontece a partir da Constituição de 1988.

⁵² BRASIL, 1987B, op. cit., p. 102.

do caráter de instituição permanente das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares; 2) Responsabilidade pela manutenção da ordem e segurança pública nos seus respectivos territórios; 3) Subordinação direta aos respectivos governadores; 4) Condição de Força Auxiliar do Exército; 5) Organização fundada na hierarquia e disciplina militares; 6) Competência exclusiva para o exercício e controle da polícia ostensiva; 7) Competência da União para legislar sobre organização, armamento, efetivos, instrução e justiça bem como sobre condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização;⁵³ 8) O direito de cidadania a todos os policiais militares e bombeiros militares; 9) Manutenção da Justiça Militar Estadual. Observa-se que, basicamente, todos esses pontos foram incluídos na Constituição de 1988.

É interessante perceber que, durante a audiência, a defesa das atribuições da Polícia Militar oscilava entre um discurso de exaltação da vocação da PM em preservar a ordem pública, protegendo e prestando serviço à comunidade em um sentido de atuação profissional do aparelho policial tal como citado acima pelo Coronel Waltervan Luiz Vieira, ou em um sentido de representação cultural foi feita pelo Tenente-Coronel Silvio Ferreira:

E qual é essa vocação? Exatamente a de preservar a ordem pública promovendo proteção, assistência e socorro aos cidadãos e à comunidade. Este é o verdadeiro papel da polícia militar moderna, no Brasil de hoje. [...] Sendo a polícia uma manifestação cultural da sociedade, dadas as grandes diferenças regionais, em um país do porte do Brasil.⁵⁴

Os representantes da Polícia Militar, diferentemente dos representantes da Polícia Civil, parecem estar preparados para contestar o anteprojeto Affonso Arinos, uma vez que, a possível utilização desse documento pela Subcomissão provavelmente significaria o fim da Polícia Militar. Mas, o próprio Presidente Tavares deixou claro, desde o início, que a Subcomissão não se basearia no anteprojeto e, até certo ponto, o “repudiava”. Tavares termina a sessão reafirmando a necessidade da existência das polícias e dos corpos de bombeiros na nova carta constitucional.⁵⁵

Na sétima e última audiência pública foi a vez dos representantes da polícia federal que da mesma forma, defendeu os interesses corporativos de sua instituição e da sua permanência na nova Constituição. O representante da Polícia Federal defendeu a sua atuação exclusiva contra o crime organizado – como tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o

⁵³ Art.22, XXI, da CF1988. Esse ponto foi atendido parcialmente.

⁵⁴ BRASIL, 1987B, op. cit., p. 101.

⁵⁵ BRASIL, 1987B, op. cit., p. 116.

contrabando, o “crime do colarinho branco” – o controle de estrangeiros e o direito de atuarem como seguranças do Presidente da República.⁵⁶

Ao final da última audiência pública o Relator Ricardo Fiuza em um discurso conservador de defesa da Polícia Militar injustiçada pelos democratas deixou claro que pretendia construir um capítulo para a segurança pública, em que incluiria as polícias civis e militares. Ou seja, que aprovava o modelo dualizado de polícias.

As Polícias Militares nos Estados têm sido, até certo ponto, injustiçadas. Algumas polícias militares são muito organizadas e prestam um grande serviço, na repressão, à segurança pública. Os democratas ficam sempre contra a Polícia. Só valorizam a Polícia no dia em que é sequestrado um filho seu, ou estuprada uma filha sua. Nessa hora, vão buscar a Polícia. Quando se fala em Polícia, tem-se a impressão de repressão, de antidemocrático, e nós aqui, nesta Subcomissão, graças a Deus, já conseguimos derrubar uma série de tabus. [...] a Subcomissão aprovará, um capítulo especial ao papel da Segurança Pública, papel da Polícia Civil, definindo atribuições, limites, etc. papel da polícia militar, atribuições, limites, etc.⁵⁷

2.3 – A Segurança Pública no Anteprojeto da Subcomissão

Na décima quarta reunião ordinária, o Relator Constituinte Ricardo Fiuza entregou formalmente para a Subcomissão o seu relatório de anteprojeto⁵⁸ para ser debatido entre os constituintes. No relatório, Fiuza afirmou ter se baseado nas sete audiências públicas e nas 240 sugestões encaminhadas à Subcomissão. Segundo a sua análise, essas sugestões englobariam 4 seções: Defesa do Estado, Segurança Nacional, Forças Armadas e Segurança Pública, que representavam 215 sugestões apresentadas por um total de 140 constituintes. Além disso, recebeu um projeto de constituição da bancada do PT e uma proposta do PFL.

No que tange ao projeto do Partido dos Trabalhadores para a Subcomissão, vale destacar que ele defendia a atuação das Forças Armadas exclusivamente na área de segurança externa. Para o partido, as forças policiais deveriam ser exclusivamente órgãos civis, sem vinculação com a autoridade militar. Propunha-se, também, a extinção da Polícia Militar. Na proposta da bancada do PFL não havia sugestões específicas

⁵⁶ Além disso, o representante da Polícia Federal defendeu a estruturação e as definições de funções da Polícia Civil.

⁵⁷ BRASIL, 1987B, op. cit., p. 177.

⁵⁸ BRASIL. Relatório do Anteprojeto da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 1987. Constituinte Fase A. V. 132. Autoria do Relator Ricardo Fiuza. Brasília, DF, 1987C. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-132.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2018.

para a área de segurança pública. Havia, no entanto, diversos pontos enfatizando os benefícios das Forças Armadas. Além disso, destaca-se a ênfase dada pelo PFL de que as “Forças Armadas destinam-se a garantia dos poderes constitucionais, da lei, da ordem e da Soberania Nacional”.⁵⁹

No que se refere, especificamente, a área de Segurança Pública, a subcomissão recebeu 44 sugestões.⁶⁰ Destas, 29 tratavam da manutenção do modelo dual de polícia, defendendo a atuação das Polícias Militares no policiamento ostensivo e da Polícia Civil como Polícia Judiciária. Ambas, segundo as sugestões, deveriam se subordinar aos governadores. Além disso, observa-se cinco propostas de fusão das polícias estaduais em uma única estrutura civil, uma proposta de extinção da Polícia Militar e uma proposta de transformar a Polícia Militar em Guarda Civil. Isso significa que a maioria das sugestões praticamente mantinha o *status quo* no que diz respeito às atribuições e organização institucional das polícias brasileiras.

Dos 140 Constituintes, 24 deles enviaram sugestões referente à manutenção da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militares como Forças Auxiliares e Reservas do Exército, sendo 19 pela permanência com o exército e 5 pela não vinculação com o exército. Outros três constituintes enviaram propostas de que caberia à União mobilizar a Polícia Militar em caso de Guerra. Isso significa que a tarefa de mobilização da PM para a guerra seria realizada pelo Poder Civil e não pelas Forças Armadas.⁶¹

Em relação à destinação constitucional das Forças Armadas, a subcomissão recebeu 45 sugestões, sendo 32 delas defendendo a manutenção do seu papel vigente e apenas 13 restringindo a sua participação à segurança externa. Isso mostra uma clara preferência da maioria dos constituintes pela atuação das Forças Armadas na segurança interna.⁶²

Ao final do relatório, Fiuza justificou o porquê da inclusão de um capítulo intitulado “Segurança Pública” na nova Constituição. Segundo o relator, o principal motivo seria o aumento da criminalidade violenta nas cidades brasileiras e o apelo da sociedade para o seu combate. Em seguida, definiu o seu conceito de segurança pública: “é aquele onde o Estado proporciona a sociedade toda proteção, objetivando a manutenção da Ordem pública”.⁶³

Como pode ser observado na citação abaixo, no que diz respeito à estrutura da segurança pública, as explicações do relator variavam de um sentido, ora teórico e profissional, tal como aparece em sua definição

⁵⁹ BRASIL, 1987C, op. cit., p. 4.

⁶⁰ BRASIL, 1987C, op. cit.

⁶¹ BRASIL, 1987C, op. cit.

⁶² BRASIL, 1987C, op. cit.

⁶³ BRASIL, 1987C, op. cit., p. 29.

de ordem pública e em sua justificativa pelo aperfeiçoamento do papel da Polícia Federal, ora de representação cultural da pátria, tal como ele apresenta em sua justificativa da permanência e estrutura da Polícia Militar na nova carta constitucional:

No moderno direito administrativo a Ordem pública é um sobre direito, cuja natureza é semelhante ao do sobre poder na ciência política, conforme a teoria das dominações legítima, estudada pelos discípulos de Max Weber. Do ponto de vista sociológico a Ordem Pública é definida como o grau de normalidade da vida social, sendo no sentido mínimo entendida como aquele conjunto de condições elementares, sem as quais não é possível a vida em comunidade civilizada.

A Ordem pública abrange a salubridade, a tranquilidade e a própria segurança pública, sendo considerada o bom estado da coisa pública no direito administrativo alemão contemporâneo.

Nos Estados Federais clássicos a competência de segurança pública era exclusiva dos Estados membros, ficando a União com a competência da segurança interna e externa. Hoje as modernas federações outorgam à União com a competência para a organização de polícias federais.

No Brasil, desde a constituição de 1946 ocorre um esforço progressivo em dotar a União de uma polícia Judiciária federal. Este anteprojeto aperfeiçoa a polícia federal como instituição de polícia Judiciária, aprimorando a constituição de 1967 e a Emenda no. 01 de 1969.

Pela proposta ora apresentada, passam a denominar-se Forças Policiais as atuais. Polícias Militares, nomenclatura mais adequada à designação dessas corporações Policiais dos Estados membros, Territórios e Distrito Federal. As Forças Policiais e os Corpos de Bombeiros são instituições centenárias com relevantes serviços prestados às comunidades e ao Brasil, seja na situação de normalidade ou em tempo de guerra, quando auxiliam as Forças Armadas, na Defesa Territorial e Defesa civil, no âmbito do território nacional.

Instituições destinadas para à preservação da ordem pública e proteção civil, as Forças policiais e Corpos de Bombeiros, integram a Constituição Federal desde 1934, sendo conveniente lembrar que a carta de 1937, pela primeira vez, as denominou Forças Policiais.

A condição de forças auxiliares e reserva do Exército, tanto para as Forças Policiais como para os corpos de Bombeiros. Além de já pertencerem a nossa melhor tradição constitucional e longe de significar qualquer subordinação, traz sem dúvida, indiscutíveis vantagens à operacionalidade desejada, seja para a defesa territorial – em caso de guerra – seja *para a manutenção da ordem interna*.⁶⁴

Observa-se que o Relator, apesar de inserir a Polícia Militar como força de segurança pública, acabou tratando-a como força de atuação na manutenção da segurança interna. Essa falta de padronização conceitual tem consequências. Isso porque, a ideia de que a PM deveria atuar como força de segurança interna permite uma interpretação de que, mesmo em caso de paz, a sua ação seguiria uma diretriz militarizada: o objetivo seria a defesa, em primeiro lugar, da nação e do território brasileiro. Prevalecendo o conceito de atuação da PM como força de segurança

⁶⁴ BRASIL, 1987C, op. cit., p. 29-30.

pública, sua ação seria tipicamente de polícia, ou seja, seu objetivo primordial seria a defesa dos cidadãos brasileiros. Essa ambiguidade pode ter origem no passado e a nova Constituição poderia resolvê-la.

De fato, a Polícia Militar, ao contrário da Polícia Civil, esteve presente em todas as Cartas constitucionais desde a de 1934. Suas atribuições, no entanto, em todas as Constituições não contemplam uma atuação na segurança pública, mas sim na segurança interna. A Constituição de 1967 instituiu como papel da PM a manutenção da ordem pública, mas foi o Decreto-Lei nº 317, de 13 de março de 1967 que especificou, pela primeira vez, que se trata de uma polícia fardada para atuar de forma exclusiva no policiamento ostensivo, o que faz com que ela deixasse de ser uma polícia aquartelada para se tornar permanente. Nesse sentido, existia uma grande preocupação por parte da Polícia Militar de que, com o fim do regime militar, elas retornassem ao seu papel anterior ou deixassem de existir. O modelo da PM não mudou com a Constituição de 1988, mas, pela primeira vez em uma carta constitucional, ela deixa de ser uma força usada na segurança interna para atuar na segurança pública. No caso, as Forças Armadas passam a atuar na segurança interna, quando convocadas pelo Presidente da República – poder político e civil – e com prazo pré-definido.⁶⁵

O relatório da primeira proposta de Anteprojeto da Subcomissão recebeu 224 emendas.⁶⁶ Apenas cinco emendas tratavam da unificação das Polícias Militar e Civil. Na décima sétima reunião ordinária, Ricardo Fiuza apresentou o substitutivo do Anteprojeto⁶⁷ e trinta e cinco emendas e quatro destaques foram votados. Destaca-se que, nessa sessão, apenas uma emenda tratava de polícia. Nela, o Constituinte Cesar Maia sugeria a troca do nome Forças Policiais para Polícia Militar. Além disso, apenas uma emenda sugeria que fosse vedada a possibilidade das Forças Armadas desempenharem função de Polícia. Essa emenda não foi aprovada e, no final da reunião, o substitutivo do relator foi aprovado. Na décima oitava Reunião Ordinária, realizada em 25 de maio de 1987, os trabalhos da subcomissão foram encerrados e o Anteprojeto encaminhado para a Comissão Temática.

⁶⁵ Art.142 da Constituição de 1988 e Lei Complementar n. 97 de 9/6/1999.

⁶⁶ BRASIL. Emendas ao Projeto do Relator da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 1987. V. 133. Brasília, DF, 1987D. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-133.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2018.

⁶⁷ BRASIL. Substitutivo do Relator. Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 1987. Constituinte Fase B. V. 134. A autoria do Relator Ricardo Fiuza. Brasília, DF, 1987E. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-134.pdf>> Acesso em: 1 jun. 2018.

O Anteprojeto da Subcomissão foi subdividido em cinco seções: do Estado de Defesa; do Estado de Sítio; da Segurança Nacional; das Forças Armadas e da Segurança Pública. Observa-se que a subcomissão manteve não apenas a Seção de Segurança Nacional, como, também, o Conselho Nacional de Segurança Nacional, item previsto nas Constituições de 1934, 1937, 1946⁶⁸ e 1967. O papel das Forças Armadas na segurança externa e interna também foi mantido. As atribuições da Polícia Militar e a estrutura dual de polícias estaduais praticamente não sofreram modificações. Além disso, foi definido que a Polícia Militar atuaria, também, nas rodovias e ferrovias federais, estendendo sua atuação na alçada federal. Vale ressaltar o destaque que foi dado a militarização da PM. Segundo o Art. 20, as Forças Policiais – se referindo a PM – atuaria com “base na hierarquia, disciplina e investidura militares, exercendo o poder de Polícias na Manutenção da Ordem Pública, inclusive nas rodovias e ferrovias federais, forças auxiliares e reserva do Exército” (BRASIL, 1987F, p. 7).⁶⁹

2.4 – Da Comissão Temática à Emenda Centrão

A primeira reunião da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias Institucional aconteceu no dia 1 de abril de 1987 e a décima e última reunião no dia 14 de junho de 1987, data de envio do Anteprojeto para a Comissão de Sistematização. Na primeira reunião, o Constituinte Mário Covas informou aos demais Constituintes que, pelo critério de proporcionalidade, caberia ao PDS a Presidência da Comissão e, pela votação, o Constituinte Jarbas Passarinho assumiu a Presidência da Comissão, Asdrubal Bentes e Saulo Queiroz os respectivos cargos de primeiro e segundo Vice-Presidente e Prisco Viana na relatoria. Observa-se que a direção e relatoria dessa Comissão também ficou nas mãos de constituintes considerados conservadores. Na quinta reunião, o Constituinte Ricardo Fiuza expôs o Anteprojeto da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de Sua Segurança.

Após a sistematização dos Anteprojeto das três subcomissões e a apresentação do Substitutivo do Anteprojeto, foram enviadas 569 emendas. Cinco emendas sugeriam a desvincular a PM do exército e três

⁶⁸ Nessa Constituição, Segurança Nacional e Conselho de Segurança Nacional eram tratados dentro do capítulo Forças Armadas.

⁶⁹ BRASIL. Anteprojeto da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 1987. Constituinte Fase C. V. 135. Autoria do Relator Ricardo Fiuza. Brasília, DF, 1987F. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-135.pdf>> Acesso em: 1 jun. 2018.

defenderam a unificação de todas as polícias estaduais, que passariam a ter um caráter civil. Mas, o tema referente às polícias estaduais mais debatido foi o nome das polícias. Havia, na ocasião, uma grande dúvida sobre qual nome melhor se encaixaria à função que cada polícia desempenharia. Na visão do relator, o nome escolhido para as polícias poderia até mesmo eliminar a dicotomia militar-civil e deixar claro as funções de cada órgão. Essa era a principal justificativa para a troca de nome apresentada na Subcomissão. Segundo a proposta, a Polícia Militar passaria a se chamar Forças Policiais e a Polícia Civil se transformaria em Polícia Judiciária. Entretanto, após o debate na Comissão as duas polícias mantiveram seus respectivos nomes por 33 votos a favor e 11 contra.

O Anteprojeto da Comissão⁷⁰ foi enviado para a Comissão de Sistematização. O texto enviado manteve a mesma estrutura do documento produzido pela Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, mantendo o capítulo de Segurança Nacional. A Comissão de Sistematização recebeu oito relatórios, um documento formado por 501 artigos que foi discutido, emendado e votado. Ao fim, foi apresentado o Primeiro Projeto da Constituição (Projeto-A)⁷¹ formado por 496 artigos. Destaca-se que durante esse período houve novas audiências públicas. Na vigésima segunda reunião extraordinária⁷² houve uma audiência em que a Presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE), Gisele Mendonça, procurou novamente defender que as Forças Armadas não tivessem atuações políticas, institucionais ou de polícia. Além disso, o representante da Polícia Rodoviária Federal, Ulysses Guedes, foi ouvido. Assim como ocorreu na participação de outros policiais nas audiências públicas realizadas na Subcomissão, Guedes defendeu a inserção de sua corporação na nova carta. Essa participação parece ter surtido efeito, pois a polícia rodoviária federal apareceu ao final do processo na estrutura

⁷⁰ Brasil. Anteprojeto da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições. Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 1987G. Constituinte Fase H. V. 126. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-126.pdf>> Acesso em: 1 jun. 2018.

⁷¹ BRASIL, 1987I, op. cit.

⁷² BRASIL. 22ª. Reunião Extraordinária. Audiência Pública. Suplemento B. Diário da Assembleia Nacional Constituinte. 1988. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituinte/comissao-de-sistematizacao/COMSist22ext27011988.pdf> Acesso em: 1 jun. 2018.

do capítulo da Segurança Pública no Projeto-B⁷³ da Constituição, como uma das cinco polícias descritas na Constituição de 1988.⁷⁴

Como mencionado anteriormente, o relator da Comissão de Sistematização, senador Bernardo Cabral, apresentou posteriormente dois outros substitutivos ao Projeto-A, que ficaram conhecidos como Cabral I e Cabral II. Ressalta-se que, caso o substitutivo Cabral I se tivesse sido aprovado, a Polícia Militar deixaria de ser uma força auxiliar e reserva do Exército e as Forças Armadas apenas atuaria na segurança externa.⁷⁵ Todavia, os três projetos foram votados na Comissão de Sistematização e o Projeto A acabou sendo aprovado. Este projeto manteve a Polícia Militar como reserva e força auxiliar do Exército. Após aprovação do Projeto-A na Comissão, ele deveria seguir para a sessão plenária e ser votado nas duas casas, mas isso não aconteceu, pois naquele momento a proposta do Centrão de mudança no Regimento Interno tinha sido aprovada. Com isso, novas emendas puderam ser apresentadas. O Centrão apresentou onze emendas coletivas, sendo uma delas referente ao Título V – Da Defesa e das Instituições Democráticas que continha o capítulo sobre Segurança Pública. É interessante notar que essa emenda do Centrão mantinha o mesmo conteúdo e estrutura de capítulos do Projeto-A. Nesse processo, um novo projeto foi produzido, o Projeto-B. No que diz respeito à Segurança Pública, o Projeto-B manteve basicamente o mesmo conteúdo do Projeto A, com alterações pontuais como a inserção de mais dois órgãos policias, a Polícia Rodoviária e a Polícia Ferroviária. A votação do Projeto-B no Plenário no primeiro turno durou seis meses e do segundo turno três meses e a Constituição Federal de 1988 foi promulgada finalmente no dia 5 de outubro de 1988. O processo resumido das propostas para o capítulo de Segurança Pública apresentadas na ANC pode ser visualizado no Quadro 1, em anexo.

⁷³ BRASIL. Projeto de Constituição B. Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 1988B. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/plenario/projeto-de-constituicao-b-fim-do-1o-inicio-do-2o> Acesso em: 1 jun. 2018.

⁷⁴ De acordo a proposta anterior, a Polícia Militar atuaria nas rodovias. A Polícia Federal parecia não querer assumir as rodovias. Mas isso acaba mudando no projeto-B.

⁷⁵ O General Leônidas Pires Gonçalves, Ministro do Exército no governo Sarney, afirma em entrevista que não deixaria a Constituição passar sem que fosse garantido às Forças Armadas o direito de poder intervir na ordem interna, tal como acabou constando no Art.142 da Constituição Federal de 1988. Foi o então Senador Fernando Henrique Cardoso que ligou para ele tentando negociar esse impasse e redigiu um outro texto que acabou sendo aprovado pelo General. In: CARVALHO, 2017, op. cit.

Considerações Finais

A discussão a respeito da segurança pública na ANC revela que, nessa área, houve muita continuidade das diretrizes e das configurações institucionais de períodos históricos anteriores, diferentemente da orientação de ruptura com o passado autoritário que marcou grande parte dos trabalhos que deram origem a nova Constituição – não por acaso denominada por muitos como Constituição Cidadã. Isso se deve em grande medida, como foi visto, a) pelo controle exercido pelos constituintes considerados conservadores dos trabalhos de presidência e relatoria na Comissão e na Subcomissão encarregada de discutir o assunto e b) pela defesa e provável influência dos interesses corporativos da Polícia Militar e das Forças Armadas nas audiências públicas realizadas em todo o processo constituinte. A força dos setores conservadores para encaminhar as propostas constitucionais de segurança pública, por sua vez, pode ter relação não só com a falta de força política dos partidos de esquerda naquele momento, mas também com os fracassos das políticas de segurança pública menos repressivas elaboradas por governos estaduais eleitos democraticamente em 1982. Naquele momento, parecia haver um fortalecimento de concepções repressivas como solução adequada para tratar o agravamento da criminalidade vivenciado nos anos 1980.

Isso não significa que não houve proposições inovadoras e que a continuidade na política de segurança pública foi total. Ao contrário, diversas propostas discutidas atualmente como possíveis soluções para o combate ao crime e, em particular ao crime organizado, podem ser encontradas já naquela época. Entre elas vale citar as seguintes: a) a ideia de desmilitarizar a polícia – acabar com a polícia militar ou retirar o seu vínculo com o exército; b) a necessidade de controle democrático ou social das polícias – e em caso de manutenção da Polícia Militar, seu controle civil; c) a destinação exclusiva da atuação das Forças Armadas na segurança externa; d) a unificação das Polícias Cíveis e Militares – pondo fim ao modelo dual de polícia ostensiva/investigativa; e) a segurança pública como área de prestação de serviço à comunidade e defesa dela e de atuação exclusiva das polícias, que atuaria na defesa do indivíduo e da sociedade.

Além disso, mais substantivamente houve uma discussão, mesmo que incipiente, a respeito da relação Estado e segurança pública com duas visões antagônicas: uma relacionando segurança pública à ideia de soberania, em que o Estado usaria sua força repressiva na manutenção da lei e da ordem, e outra que vincula a atuação do Estado na segurança pública à defesa dos direitos individuais. A noção que associa segurança a

lei e a ordem saiu vencedora. Para concretizá-la, manteve-se, pelas mãos dos conservadores nas Comissões e do Centrão na reta final das votações em Plenário, praticamente inalterados a estrutura dual das polícias sob controle estadual e o papel garantidor da lei e da ordem interna também às Forças Armadas em circunstâncias específicas. Entre toda essa continuidade institucional houve, no entanto, uma inovação importante, ao se atribuir constitucionalmente à Polícia Militar a função de garantir a segurança pública juntamente com as demais polícias civis, federal, rodoviária, ferroviária e corpos de bombeiros militares – em todas as Constituições anteriores a PM era um órgão de atuação na segurança interna. Foi a primeira vez que tal atribuição foi afirmada em um texto constitucional.

É curioso notar que, saindo de um período autoritário, o debate sobre controle social da polícia ou a vinculação da política de segurança pública aos ideais de cidadania não tenha sido mais intenso – ainda mais considerando toda orientação da ANC para a defesa de direitos civis, políticos e sociais. Nesse sentido, parece ter ficado totalmente de fora a relação da política de segurança com outras políticas sociais, como educação e saúde, por exemplo, e que caracteriza atualmente um ponto de disputa entre alas consideradas progressistas e conservadoras. As discussões sobre segurança pública na ANC parecem estar na pauta da agenda política atual. Nessa área, a sensação é que o país pouco mudou e não apenas na política de segurança pública. Os problemas persistem, com as altas taxas de criminalidade em todos os quesitos e em todas as regiões do país, a grande sensação de insegurança por parte da população e a segurança pública como um dos principais problemas a ser enfrentado politicamente na percepção do cidadão (IPEA e FBSP, 2018).⁷⁶

Recebido em: 12 de julho de 2018.

Aceito em: 29 de agosto de 2018.

⁷⁶ IPEA e FBSP. *Atlas da Violência 2018*. Rio de Janeiro. 2018.

Anexo

Quadro 1: Síntese das principais propostas apresentadas na ANC referentes à Segurança Pública⁷⁷

		1º. Regimento Interno			2º. Regimento Interno	
	Subcomissão	Comissão Temática	Cabral I	Cabral II	Projeto A	Projeto B
Data do Documento Final	25/05/1987	15/06/1987	26/08/187	05/09/1987	9/07/1987 (elaboração inicial) 18/11/1987 (aprovação)	30/06/1988
Divisão dos Capítulos	Estado da Defesa; Do Estado de Sítio; Da Segurança Nacional; Das Forças Armadas; Da Segurança Pública	Estado da Defesa; Do Estado de Sítio; Da Segurança Nacional; Das Forças Armadas; Da Segurança Pública	Estado da Defesa; Do Estado de Sítio; Das Disposições Gerais; Das Forças Armadas; Da Segurança Pública	Estado da Defesa; Do Estado de Sítio; Das Disposições Gerais; Das Forças Armadas; Da Segurança Pública	Estado da Defesa; Do Estado de Sítio; Das Disposições Gerais; Das Forças Armadas; Da Segurança Pública	Estado da Defesa; Do Estado de Sítio; Das Disposições Gerais; Das Forças Armadas; Da Segurança Pública
Órgãos de Polícia Judiciárias; Guardas Municipais	Polícia Federal; Forças Policiais; Corpos de Bombeiros; Polícias Judiciárias; Guardas Municipais	Polícia Federal; Polícia Militar; Corpos de Bombeiros; Polícia Civil; Guardas Municipais	Polícia Federal; Polícia Militar; Corpos de Bombeiros; Polícia Civil; Guardas Municipais	Polícia Federal; Polícia Civil; Polícias Militares; Corpos de Bombeiros Militares;	Polícia Federal; Polícia Civil; Polícias Militares; Corpos de Bombeiros Militares;	Polícia Federal; Polícia Rodoviária; Polícias Ferroviárias; Polícias Cíveis; Polícias Militares; Corpos de Bombeiros Militares;

⁷⁷ BRASIL, 1987B, op. cit.

continuação do Quadro 1

	Policiamento ostensivo exclusivo; com base na hierarquia, disciplina e investidura militares, exercendo o poder de polícia de manutenção de ordem pública, inclusive de rodovias e ferrovias federais, forças auxiliares de reserva do exército, sob autoridade dos Governadores dos Estados, território e Distrito Federal.	Policiamento ostensivo	forças auxiliares e reserva do exército, cabe exercer o policiamento ostensivo e assegurar a manutenção da ordem pública, subordinados aos Governadores dos Estados, território e Distrito Federal.	forças auxiliares e reserva do exército, cabe exercer o policiamento ostensivo e assegurar a preservação da ordem pública, subordinados aos Governadores dos Estados, território e Distrito Federal.	forças auxiliares e reserva do exército, cabe exercer o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, subordinados aos Governadores dos Estados, território e Distrito Federal.
Polícia Militar					
	Exercer investigação criminal e apuração dos ilícitos penais, repressão criminal e auxiliar a função jurisdicional na aplicação do Direito Penal Comum, exercendo os poderes de Polícia Judiciária nos limites de sua circunscrições e Sob autoridade dos Governadores dos Estados, território e Distrito Federal.	Exercer investigação criminal e apuração dos ilícitos penais, repressão criminal e auxiliar a função jurisdicional na aplicação do Direito Penal Comum, exercendo os poderes de Polícia Judiciária nos limites de sua circunscrições e Sob autoridade dos Governadores dos Estados, território e Distrito Federal.	Apuração e infrações penais. Sob autoridade dos Governadores dos Estados, território e Distrito Federal.	Polícia preventiva e judiciária e Apuração das infrações penais. Sob autoridade dos Governadores dos Estados, território e Distrito Federal.	Apuração das infrações penais e Polícia judiciária. Sob autoridade dos Governadores dos Estados, território e Distrito Federal.
Polícia Civil					

Segurança Pública	A Segurança Pública é a proteção que o Estado proporciona à sociedade para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.	A Segurança Pública é a proteção que o Estado proporciona à sociedade para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.	A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.	A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.
-------------------	--	--	--	--

Fonte: BRASIL, 1987B. Elaboração própria.⁷⁸

⁷⁸ Quadro elaborado a partir de informações retiradas dos documentos: Submissão: BRASIL. Anteprojeto da Submissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições. Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 1987. Constituinte Fase C. Volume 135. Autoria do Relator Ricardo Fiuzza. Brasília, DF, 1987F. Comissão temática: BRASIL. Anteprojeto da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições. Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 1987G. Constituinte Fase H. Volume 126. Cabral I: BRASIL. Projeto de Constituição Primeiro Substitutivo do Relator (Cabral I) da Comissão de Sistematização. Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 1987J. V. 235. Cabral II: Substitutivo do Relator (Cabral II) da Comissão de Sistematização. Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 1987L. V. 242. Projeto A: BRASIL. Projeto de Constituição A da Comissão de Sistematização. Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 1987I. Projeto B: BRASIL. Projeto de Constituição B. Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 1987I. Projeto B: BRASIL. Projeto de Constituição de 1988B.

Quadro 2: Lista dos convidados para as Audiências Públicas na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança (Subcomissão IVb)

Audiência Pública (No. e Data)	Convidado(s)	Cargo
1 ^a 22/04/1987	Professores: Ubiratan Borges de Macedo; Pedro Figueiredo; Paulo César Milani Guimarães; Roberto Cavalcante de Albuquerque.	Professores da Escola Superior de Guerra.
2 ^a 23/04/1987	Doutor Márcio Thomas Bastos.	Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil.
3 ^a 28/04/1987	Professor Geraldo Lesbat Cavagnari Filho. Doutor Cyro Vidal.	Diretor-Adjunto do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade Campinas. Presidente da Associação dos Delegados do Brasil – Adepol.
4 ^a 29/04/1987	Coronel PM Mário Nazareno Lopes Rocha.	Assessor Especial do Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado do Pará.
	Coronel Sílvio Ferreira.	Comandante da Brigada do Estado do Rio Grande do Sul.
	Coronel PM Waltervan Luiz Vieira.	Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado de Goiás.
	Tenente-Coronel Nelson Freire Terra.	Comandante da Polícia Militar do Estado de São Paulo.
	Coronel PM José Braga Júnior.	Comandante-Geral de Polícia Militar do Estado de Minas Gerais.
5 ^a 30/04/1987	Coronel Paulo José Martins dos Santos.	Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal.
	Coronel Luiz Antônio Mendes Ribeiro Valente.	Coronel e chefe do Gabinete da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional.
6 ^a 05/05/1987	Generais Euler Bentes e Antônio Carlos Serpas.	Generais da Reserva.

7^a.
06/05/1987

Oswaldo Pereira Gomes	General e representante do Ministério do Exército.
Roberto Pacífico Barbosa	General de brigada e representante do Estado Maior das Forças Armadas.
Sérgio Tasso Vasquez de Aquino	Contra-almirante e representante do Estado Maior das Forças Armadas.
José Elislande Bayer de Barros	Brigadeiro-do-ar e representante do Ministério da Aeronáutica.
Sidney Obino Azambuja	Brigadeiro-do-ar e representante do Emfa.
Romeu Tuma	Diretor-geral do Departamento de Polícia Federal.
Wilson Alfredo Perpétuo	Presidente da Associação dos Delegados da Polícia Federal.
Vicente Chelotti	Presidente da Associação Nacional dos Servidores do Departamento de Polícia Federal.

Fonte: Elaboração própria a partir das informações retiradas da Ata das reuniões da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança.⁷⁹

⁷⁹ BRASIL. Ata das Reuniões realizadas pela Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Brasília, DF, 1987B.

Quadro 3: Lista dos constituintes que participaram da Subcomissão da Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança

Nome do Constituinte	Partido filiado em 1987-1988	Partido anterior
José Tavares - Presidente	PMDB-PR	MDB
Raimundo Lira - 1º Vice -Presidente	PMDB-PB	PDS
Daso Coimbra - 2º Vice Presidente	PMDB-RJ	Arena
Ricardo Fiuzza - Relator	PFL-PE	Arena
Antônio Perosa	PMDB-SP	PMDB
Arnaldo Martins	PMDB-RO	PDS
Asdrubal Bentes	PMDB-PA	Arena
Carlos Benevides	PMDB-CE	MDB
César Maia	PDT-RJ	PC do B
Ézio Ferreira	PFL-AM	PDS
Hélio Rosas	PMDB-SP	MDB
Iran Saraiva	PMDB-GO	MDB
José Genoíno	PT-SP	PC do B
Ottomar Pinto	PTB-RR	Arena
Ralph Biasi	PMDB-SP	MDB
Ricardo Izar	PFL-SP	Arena
Roberto Brant	PMDB-MG	PP
Sadie Hauache	PFL-AM	PDS
Telmo Kirst	PDS-RS	Arena

Fonte: Elaboração própria a partir de informações retiradas do site da Câmara dos Deputados.⁸⁰

⁸⁰ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-eleitoral-partidaria-e/subcomissao4b>.