

A NOVA REPÚBLICA E AS DISCUSSÕES SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA E NACIONAL NA CONSTITUINTE BRASILEIRA DE 1987-1988¹

THE NEW REPUBLIC AND THE DISCUSSIONS ON PUBLIC AND NATIONAL SECURITY IN THE BRAZILIAN CONSTITUENT ASSEMBLY OF 1987-1988

Leonardo Evaristo Teixeira
Universidade Federal do Rio de Janeiro

SUMÁRIO: I. INTRODUÇÃO.- II. SOBRE O DESENHO METODOLÓGICO DE NOSSA ANÁLISE.- III. AS SEGURANÇAS DESEJADAS E POSSÍVEIS NA CONSTITUINTE.- 3.1. A Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança.- 3.1.1 O planejamento, entre desafios e limitações.- 3.1.2 As audiências públicas.- 3.1.3 Em/De-bates por um projeto de segurança.- 3.2 A Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições.- IV. ÚLTIMAS CONSIDERAÇÕES.- V. REFERÊNCIAS.

Resumo: Os debates sobre segurança pública e nacional na Constituinte brasileira de 1987-1988 evidenciam as permanências do período autoritário da ditadura empresarial-militar, mas também demonstra avanços na limitação do poder repressivo estatal e de seus mecanismos de controle. Com o objetivo de entender como se desenvolveu a discussão dos modelos de segurança na Constituinte, buscou-se neste artigo analisar estas discussões no âmbito da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, e da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, sendo utilizado as contribuições da etnografia documental.

Abstract: The debates on public and national security in the Brazilian Constituent Assembly of 1987-1988 show the permanence of the

¹ Este artigo é fruto de nossa dissertação (Leonardo Evaristo Teixeira, *La militarización de la seguridad pública de Brasil en la Nueva República: una crítica de la economía política de la pena*. (Tesis de Maestría en Derechos Humanos), Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 2022) desenvolvida e apresentada na Maestría en Derechos Humanos da Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, tratando-se aqui de uma versão traduzida, revisada e adaptada. Por fim, Este trabalho só foi possível devido ao financiamento de bolsas de estudos proporcionado a estudantes estrangeiros pelo Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), México.

authoritarian period of the military-business dictatorship, but also show advances in limiting the state's repressive power and its control mechanisms. In order to understand how the discussion of security models in the Constituent Assembly was developed, this article has sought to analyze these discussions within the Subcommittee on Defense of the State, Society and its Security, and the Electoral Organization, Party and Guarantee of Institutions Commission, being used the contributions of the ethnography of archives.

Palavras-chave: Segurança Pública. Segurança Nacional. Constituinte de 1987-1988. Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições.

Key Words: Public Security. National Security. Constituent Assembly of 1987-1988. Subcommittee on Defense of the State, Society and its Security. Electoral Organization, Party and Guarantee of Institutions Commission.

I. INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização do Brasil iniciou-se após o maior período repressivo da ditadura empresarial-miliar e de sua crise de legitimidade, sobretudo a partir da administração do presidente-ditador Ernesto Geisel (1974-1979), estabelecendo os conhecidos marcos de uma transição lenta, gradual e segura.

O aparato repressor (policial e militar²) não deixaria de passar por uma abertura e uma “transição democrática”. No entanto, esta transição poderia ter sido de um tipo que não fosse desejada. Esse processo ocorreria desde cima, e não desde as bases sociais. E mais, sequer responsabilizou-se os torturadores e responsáveis por um dos maiores períodos repressivos, sob o pretexto de esquecer o passado e em nome de uma aclamada anistia feita pelo lado de cima.

Adriano Codato explicou que a redemocratização foi iniciada por um processo de liberalização, isto é, de *distensão política* ou de *abertura política* com os governos dos presidentes-ditadores Geisel e João Figueiredo

² Ao apresentar esta distinção neste momento da ditadura empresarial-militar, fazemos mais referência a seu aspecto didático e formal, já que esta separação na prática foi canalizada para um fim de combater um inimigo sociopolítico, tendo cada órgão seu *modus operandi*, porém que evidenciou a sistemática aplicação do direito penal subterrâneo nos porões das dependências policiais. A Polícia Militar (PM) evidencia este duplo caráter policial e militar, o que demonstra um exemplo da maleabilidade de transitar de operações bélicas às atividades de segurança pública, ou confundi-las. Por isso tem-se a dificuldade de separar puramente cada modelo, pois são entrelaçados e determinados mutuamente.

(1979-1985), e um posterior processo de *transição política* já com a administração civil de José Sarney (a partir de 1985). Assim, para este pesquisador, a dinâmica da transição política exige que se responda quatro perguntas básicas: O que muda? Como muda? Por que muda? Em que direção se muda?³. Não trataremos de respondê-las, porém gostemos ou não, estarão no fundo de nossos olhares.

Nesse trabalho, buscaremos compreender as discussões sobre a segurança nacional e sobre a segurança pública no processo constituinte de 1987-1988. Obviamente, entender como se chegou a esse processo –o que implicaria ter em mente as quatro perguntas de A. Codato– antecederia nosso questionamento de pesquisa, ou seja, de entender como se desenvolveu a discussão dos modelos de segurança na Constituinte de 1987-1988?

Para isso, contamos com as contribuições da ferramenta metodológica da etnografia documental para as análises das atas da Constituinte, particularmente da *Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança* e da *Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições*. Assim, partindo da pergunta de pesquisa e da análise dos documentos desta Subcomissão e Comissão, será possível que se tenha a ideia, ao menos parcial, de como foi configurando-se os debates de segurança nacional e segurança pública.

Uma leitura mais ampla desta discussão na Constituinte foi feita por nós anteriormente⁴, onde também incluímos um estudo da Comissão de Sistematização e do Plenário da Assembleia Nacional Constituinte (ANC). No entanto, os limites impostos para traduzir esta discussão a um artigo, faz com que tenhamos que delimitar o debate, para que não percamos a riqueza dos embates e discussões constituintes.

Portanto, em um primeiro momento, estaremos brevemente explicando nosso desenho metodológico, para adentrar nos próprios debates de segurança pública e nacional, primeiro, na Subcomissão com pontos sobre planejamento e desafios, depois sobre as audiências públicas e, por fim, sobre os debates/votação. Segundo, no âmbito da Comissão, daremos continuidade ao que se foi discutindo, mas com um enfoque no que foi sendo alterado neste espaço com relação às discussões iniciais.

II. SOBRE O DESENHO METODOLÓGICO DE NOSSA ANÁLISE

Partiremos das contribuições da etnografia documental em que o documento é o nosso campo de estudo, cuja amplitude abrange as prá-

³ Adriano Nervo Codato, “Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia”. *Revista de Sociologia e Política*, n° 25, 2005, p. 89.

⁴ Leonardo Evaristo Teixeira, *La militarización de la seguridad pública de Brasil en la Nueva República: una crítica de la economía política de la pena*, op. cit.

ticas, as burocracias e os seus rituais; como um campo composto de uma multiplicidade de burocracias, com distintos atores e grupos sociais, assim como por diferentes formas de funcionamento e diversidade de documentos que têm seus *status* de estatal, que significa sua autorização, legitimidade e oficialidade⁵. Embora não tenhamos a pretensão de analisar esta burocracia estatal ou seu desenvolvimento, pretendemos compreender sua própria constituição como um “novo Estado”, em cujo presente estudo segue no sentido de questionar quais foram os debates sobre segurança pública e segurança nacional na Constituinte. No entanto, pelo contexto histórico deste processo, outros questionamentos fizeram-se imprescindíveis: houve influências dos militares neste processo? Se sim, de que forma? Por mais que se pense que a ou as repostas possam ser simples, estamos convencidos, a partir de nossa análise, que houve uma forte influência dos militares no rumo do processo constituinte, não podendo este processo ser visto desde um olhar estático e sem contradições⁶.

Além de nossa apropriação da ferramenta da etnografia de arquivos, é também necessário partir de uma técnica de análise em que se possa analisar o fenômeno em sua profundidade, sendo a *técnica de análise de conteúdo* a mais adequada para o nosso estudo qualitativo das atas e documentos da Constituinte. Pois, busca-se analisar as entrelinhas do texto e de seus variados significados, captando um saber por trás da superfície textual, o que pode ser feito a partir de procedimento de codificação, classificação e interpretação dos dados, inclusive evitando a realização de aproximações indevidas do ponto de vista do investigador com o objeto⁷. Essa técnica permitiu-nos classificar as discussões, a partir da leitura de nossas anotações em “diário de campo”, em quatro categorias: *instrumentos de defesa do Estado, segurança nacional, Forças Armadas e segurança pública*, que mais ou menos fazem parte da própria estruturação dos anteprojetos, ainda que a centralidade das categorias seja *Estado de Defesa, Estado de Sítio, segurança nacional na forma do Conselho de Segurança Nacional (CSN), Forças Armadas e segurança pública*.

Uma vez adotado a técnica de análise de conteúdo dos dados extraídos dos materiais, a discussão da temporalidade passa a ser fundamental, pois a contextualização, que é histórico-política dos documentos, são peças-chaves para a pesquisa. Isso porque o olhar de hoje realizado

⁵ Eva Muzzopappa y Carla Villalta, “Los documentos como campo. Reflexiones teóricas-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales”. *Revista Colombiana de Antropología*, vol. 47, n° 1, 2011, pp. 13-15.

⁶ Leonardo Evaristo Teixeira, *La militarización de la seguridad pública de Brasil en la Nueva República: una crítica de la economía política de la pena*, *op. cit.*

⁷ Ricardo Bezerra Cavalcante, Pedro Calixto *et al.*, “Análise de conteúdo: considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método”. *Informação e Sociedade*, vol. 24, n° 1, 2014, pp. 13-18.

a um documento de uma temporalidade passada supõe compreender os sentidos que se tinham sobre determinados temas sem transladar os questionamentos atuais⁸.

Assim, partimos da análise das atas e outros documentos da Constituinte, restringindo-nos à Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, e da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições. Em ambos os casos, referem-se às atas das discussões e votações, análises de emendas e destaques legislativos, relatório dos relatores (anteprojetos dos relatores e seus substitutivos) e de seus produtos finais (anteprojetos das Subcomissão e Comissão); especificamente, no caso da Subcomissão, tem-se ainda as atas dos debates das audiências públicas que se deram através dos convidados que discutiram sobre determinados assuntos temáticos.

Os debates seguiram a outros âmbitos, como no caso da Comissão de Sistematização e do Plenário da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), cujas análises realizadas a partir do material aprovado em cada um destes dois espaços foram feitas anteriormente⁹; sendo assim, centraremos em nosso objeto de análise da Subcomissão e de sua respectiva Comissão.

III. AS SEGURANÇAS DESEJADAS E POSSÍVEIS NA CONSTITUINTE

Trataremos agora de desenvolver as discussões sobre segurança na Constituinte de 1987-1988, especialmente a partir dos estudos das discussões anotadas nas atas da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança e da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições. As discussões mais profícuas estão registradas na Subcomissão, razão pela qual daremos especial atenção a esse momento. Os demais registros, como da Comissão temática, são importantes para a compreensão da dinâmica em si do debate entre as concepções desejadas e possíveis da *segurança pública* e *segurança nacional*, cuja precisão destas categorias dar-se-ão também em conjunto das categorias *instrumentos de defesa da sociedade* e *Forças Armadas*.

3.1. A Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança

3.1.1 O planejamento, entre desafios e limitações

É certo que os parlamentares do processo constituinte tiveram que lutar contra o tempo, ainda que isso não fosse o único desafio inicial. A

⁸Eva Muzzopappa y Carla Villalta, “Los documentos como campo. Reflexiones teóricas-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales”, *op. cit.*, p. 26.

⁹Leonardo Evaristo Teixeira, *La militarización de la seguridad pública de Brasil en la Nueva República: una crítica de la economía política de la pena*, *op. cit.*

ANC foi instalada em 1º de fevereiro de 1987, e os trabalhos na Subcomissão iniciaram em 07 de abril, elegendo o deputado federal José Tavares como presidente da Subcomissão, o senador Raimundo Lira como primeiro vice-presidente e o deputado federal Daso Coimbra como o segundo vice-presidente. A relatoria ficou à cargo do deputado Ricardo Fiúza, cuja trajetória partidária encontra-se historicamente registrada junto à base governista da ditadura¹⁰.

A relatoria era um dos encargos mais importantes e estratégicos da Subcomissão, uma vez que correspondia à figura do relator apresentar, em um prazo de 30 dias, seu projeto com respectiva fundamentação sobre a matéria discutida na Subcomissão, tendo até 45 dias, desde sua instalação, para enviar o anteprojeto para a respectiva Comissão. Dentro deste período de discussão e elaboração do anteprojeto, caberia também a realização de 5 a 8 sessões de audiências públicas com participação de entidades representativas de segmentos institucionais e profissionais¹¹.

Assim o desafio estava posto: discutir, realizar audiências, elaborar e votar um anteprojeto em 45 dias, um projeto que seria fundamental para as discussões subsequentes em outros âmbitos da Constituinte. Outros desafios eram inevitáveis, o Regimento Interno não estabelecia os objetivos/elementos básicos e exatos de estudo de cada Subcomissão, o que estabelecia era a divisão de Comissões e Subcomissões com títulos da temática que se discutiria¹². A proposta de delimitação da temática sobre defesa do Estado, sociedade e segurança, que são termos amplos e genéricos, saiu na terceira reunião, a partir da sistematização proposta pelo deputado José Genoíno, sendo ela:

“a) natureza, finalidade e característica do Estado – que seria uma parte doutrinária;

b) instrumento de defesa da sociedade – nesse “b”, podemos especificar, depois, a partir da visão geral, a organização da sociedade, a polícia civil, o conceito de segurança, etc.; e

c) conceito de segurança interna e externa – temos que discutir a questão de espaço, fronteiras, mar territorial, situação de guerra no sentido geral, e especificaríamos para vários itens:

Item 1 – papel das Forças Armadas;

¹⁰ Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 1ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 07/04/1987”, em *Diário da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, Suplemento 95, 1987, pp. 8-10.

¹¹ Assembleia Nacional Constituinte, “Resolução da Assembleia Nacional Constituinte nº 2, de 25 de março de 1987”. Brasília, 1987. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/resaco/1980-1987/resolucaodaassembleianacionalconstituente-2-25-marco-1987-592261-normaAtualizada-asse.html>, arts. 14, 17 e 17, § 4º.

¹² *Ibid.*, art. 15.

Item 2 – conceito de Segurança Nacional;

Item 3 – Justiça Militar; e

Item 4 – Serviço Militar [...]”¹³⁻¹⁴.

O maior desafio nesta parte inicial foi conseguir um consenso sobre quem convidar para participar das audiências públicas. Havia uma grande tendência em convidar os militares desde seus diversos segmentos de representação ou de organização, como do Estado Maior das Forças Armadas (EMFA), da Escola Superior de Guerra (ESG) etc. O pensamento do relator R. Fiúza representava esta ideia que se fez presente na Subcomissão: “Como temos duas entidades civis [escolhidas], por que então não deixarmos o papel de ênfase ao aspecto militar, por exemplo convidarmos um representante da Escola Superior de Guerra que é civil com formação militar? Acho que seria um bom cotejo”. O desempenho de R. Fiúza como um moderador esteve entranhado em toda sua discussão como um moderador que pretendia, em seu relatório final, condensar a ideia mediana dos membros da Subcomissão, figurando como um verdadeiro “democrata”, ao “ouvir as duas faces da moeda, para que a nossa Subcomissão convergisse para uma síntese”¹⁵.

A participação de civis ou de segmentações civis nas discussões das audiências públicas foram ínfimas, a maioria eram militares da EMFA, da ESG, do CSN, da PM, do Corpo de Bombeiros, ou seja, a maioria representava as corporações policiais ou representava o seguimento militar.

Como recorda Maria Pia Guerra, o único membro da Subcomissão que era da oposição era José Genoíno, assim como os únicos convidados pertencentes à sociedade civil foram Geraldo Cavagnari Filho e Marcio Thomaz Bastos, o que representaria um desequilíbrio e favorecia as demandas corporativistas, cujo quadro de convidados podemos observar na tabela I. No entanto, inclusive G. Cavagnari Filho teve sua trajetória militar no Exército.

A razão da discussão da segurança pública, por exemplo, estar na Subcomissão e Comissão temática na qual estudamos e não na Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo deu-se por uma conquista das Forças Armadas em condensar as discussões de segurança pública e segurança nacional em um único espaço e que fosse com-

¹³ Essa proposta foi recebida tacitamente pela Subcomissão, ainda que sob algumas críticas, sendo alterada, ao final da sessão, a ordem de discussão da sistematização, onde o ponto “b” ficaria no lugar do “c” e vice-versa (Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 3ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 14/04/1987”, em *Diário da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, Suplemento 96, 1987, p. 96.).

¹⁴ *Ibid.*, p. 88.

¹⁵ *Ibid.*, p. 89.

posto por parlamentares conservadores, possibilitando vetar demandas contrárias a seus interesses¹⁶⁻¹⁷.

Tabela I – Sistematização dos expositores/convidados às audiências públicas da Subcomissão¹⁸

Data	Ata	Expositores/Convidados	Assunto
22/04/1987	6 ^a	Ubiratan Borges de Macedo – ESG Pedro de Oliveira Figueiredo – ESG Paulo César Milani Guimarães – ESG Roberto Cavalcanti de Albuquerque – ESG Paulo Campos Paiva – Ministro Chefe do Estado Maior Bernard David Blower – ESG	Natureza, finalidade e características do Estado/ Estado e a segurança da sociedade/ Defesa do Estado e da sociedade democrática
23/04/1987	7 ^a	Marcio Thomaz Bastos - OAB	Segurança Nacional/ Política de Segurança interna e pública
28/04/1987	9 ^a	Geraldo Cavagnari Filho – Professor da UNICAMP	Forças Armadas e o Poder Público, e Forças Armadas e a sociedade civil
		Cyro Vidal – Associação dos Delegados de Polícia do Brasil	Prevenção de crimes – juizados de instrução
29/04/1987	10 ^a	Mario Nazareno Lopes Rocha – PM Silvio Ferreira – PM Waltervan Luiz Vieira – PM Nelson Freire Terra – PM José Braga Júnior – PM Paulo José Martins dos Santos – Corpo de Bombeiros	Papel das Polícias militares/ Ordem pública/ Corpo de bombeiros na defesa da comunidade
30/4/1987	11 ^a	Luiz Antonio Rodrigues M. Ribeiro – CSN	O papel do Conselho de Segurança Nacional
05/05/1987	12 ^a	Euler Bentes Monteiro – FFAA Antonio Carlos de Andrada Serpa – FFAA	O papel das Forças Armadas no regime democrático/ Problemas de segurança nacional

¹⁶ Algo similar que conforma uma articulação desde abaixo tem sido mencionada por J. Genoíno ao afirmar que além da atuação dos militares a partir de cima na Constituinte, também conseguiam colocar assessores militares das Forças Armadas que dialogavam e acompanhavam com detalhes esse processo (José Genoíno, “Um debate sobre segurança pública e segurança nacional na Constituinte de 1987-1988: entrevista com o constituinte José Genoíno” Entrevista concedida a Leonardo Evaristo Teixeira. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, vol. 9, nº 2, jul./dez. 2023, p. 39.).

¹⁷ Maria Pia Guerra, *Polícia e Ditadura: a arquitetura institucional da segurança pública de 1964 a 1988*. Ministério da Justiça e Cidadania, Brasília, 2016, p. 86.

¹⁸ Parte desta síntese foi obtida a partir das próprias atas e também das informações na página da Subcomissão (Câmara dos Deputados, “Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”. Portal da Constituição Cidadã Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes-Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-eleitoral-partidaria-e/subcomissao4b>).

06/05/1987	13 ^a	Oswaldo Pereira Gomes – FFAA Roberto Pacífico Barbosa – FFAA Sérgio Tasso Vasquez de Aquino – FFAA José Elislande Bayer de Barros – FFAA Sidney Obino Azambuja – FFAA	Voto dos militares/ Obrigatoriedade e universalidade do serviço militar/ Ministério da Defesa
		Romeu Tuma – Polícia Federal Wilson Alfredo Perpétuo – Associação Nacional de Delegados de Polícia Federal Vicente Chelotti – Associação Nacional dos Servidores do Departamento da Polícia Federal	Atribuições Departamento de Policial Federal

Realizadas estas considerações, interessa-nos agora adentar especificamente às discussões, como faremos no seguinte ponto ao discutir o que foi dito nas audiências públicas.

3.1.2 As audiências públicas

O momento de aproximação do povo à Constituinte ou de aprofundar o conhecimento em determinado assunto seria com a realização das audiências públicas que, na Subcomissão, ocorreram em nove ocasiões. As exposições foram realizadas a partir de convites a determinados segmentos da sociedade ou indivíduos com destacada trajetória, sendo que as exposições não representavam necessariamente posições dos membros da Subcomissão, tampouco da sociedade. No entanto, sintetizar as enunciações significa compreender a quem os constituintes estavam escutando, o que poderiam ter assimilado ou não, e o que estavam defendendo estes segmentos. Ou como nos lembra Vanessa Dorneles Schinke, desde a análise do discurso, o que não é dito integra o discurso e serve como elemento de manutenção dos sentidos¹⁹.

As discussões foram amplas, nem sempre sobre segurança. Uma categorização para a compreensão do debate foi necessária para que se pudesse tanto analisar os debates das audiências públicas que condensam as exposições e questionamentos/afirmações dos constituintes como o processo de debate e votação. De tal forma que entendemos ser pertinente o estudo de quatro amplas categorias que compõem esta discussão e pelas quais já assinalamos: instrumentos de defesa da sociedade, segurança nacional, Forças Armadas e segurança pública. Vejamos cada uma delas.

A discussão sobre segurança, como se esperava, não deixaria de ser controversa. A formulação tradicional da ESG por segurança nacional partia de seu Manual Básico de 1986, que foi mencionado por Pedro Figueiredo como “a garantia, em grau variável, proporcionada à Nação, principalmente pelo Estado, por meio de ações políticas, econômicas, psi-

¹⁹ Vanessa Dorneles Schinke, “A Assembleia Nacional Constituinte e as Forças Armadas: os trabalhos da Subcomissão”. *Revista Direito e Práxis*, vol. 13, n° 3, 2022, pp. 1820-1846.

cossociais e militares, para, superando os antagonismos e pressões, conquistar e manter os Objetivos Nacionais Permanentes”²⁰, e seguia sendo defendida por seus representantes na Constituinte. Porém, é perceptível uma mudança no discurso através de uma tentativa de compatibilidade da Doutrina de Segurança Nacional com o momento de implementação democrática. Vê-se uma “concessão” por parte dos militares no aspecto discursivo com o fim de manter-se determinada estrutura formal e material ao qual foi institucionalizada por anos durante a repressão. Por outro lado, é também perceptível a falta de maturidade da discussão sobre as temáticas em comparação com a nossa compreensão atual; tampouco gostaríamos de realizar qualquer assimetria com nossas leituras contemporâneas, por isso apenas centraremos a compreensão de tais categorias dentro do contexto daquele momento.

Nos debates, não se tratou de negar necessariamente a tradicional formulação da Doutrina de Segurança Nacional, em que a explicação de Pedro Figueiredo compreenderia a necessidade de separar a segurança em um âmbito externo e interno, utilizando o Estado todos os mecanismos democráticos para exercer a força –chamando-a de segurança interna. Garantir-se-ia as macroestruturas de participação e de regulação da sociedade no âmbito do Estado contra os sujeitos que promovessem a subversão da ordem social, identificando-os com o terrorismo, a guerrilha, as insurreições. Inclusive delimitava-se dentro desta segurança interna a existência de uma segurança pública, cujas transgressões existentes são contra as leis, o que representa as transgressões enquanto configuração de delitos comuns²¹⁻²². Já não se teria que falar de um inimigo declarado, embora ele encontrasse presente na categoria de terrorista, subversivo ou criminoso, uma vez que havia que realizar uma adequação ao discurso democrático, o qual passaria a adotar a ideia do francês Julien Freund, de que no âmbito interno o que existe são adversários²³. A própria existência de divergências dentro da nação, para Ubiratan Macedo, deveria convergir

²⁰ Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 6ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 22/04/1987”, em *Diário da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, Suplemento 97, 1987, pp. 31-32.

²¹ Em sentido similar e proveniente da formulação clássica, o representante do CSN Luiz Antônio Ribeiro, o qual descreveremos mais adiante, acerca de sua participação na Subcomissão, entendia a segurança nacional como uma ação contra os antagonismos quando estes fossem contra o progresso do país, diferenciando de antagonismos contrários à ordem legal, que não é considerado assunto de segurança nacional (Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 11ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 30/04/1987”, em *Diário da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, Suplemento 100, 1987, p. 69).

²² Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 6ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 22/04/1987”, *op. cit.*, p. 33.

²³ Trata-se de uma colocação de Ubiratan Macedo à audiência pública do dia 22 de abril de 1987 (*Ibid.*, p. 41.).

ou ser instrumentalizado na figura do Congresso²⁴, instância máxima de exercício contínuo da democracia liberal. E chegaria ao ponto de cinicamente rejeitar qualquer vinculação da vigente Lei de Segurança Nacional com a formulação da Doutrina de Segurança Nacional pela ESG, assim como negaria suas participações em possíveis representações no governo brasileiro, seja no passado, no presente ou no futuro²⁵.

Em 30 de abril de 1987, o convidado do CSN, o militar Luiz Antônio Ribeiro, destacava a importância de manter o “tradicional” CSN, cuja possível ideia embrionária poderia ser vista desde o Império, porém sua criação dar-se-ia como Conselho de Defesa Nacional, em 1927, com Washington Luís, sendo a estrutura de certo modo mantida até os dias atuais, exceto com a mudança de nomenclatura para CSN na Constituição de 1934. Os Objetivos Nacionais Permanentes (ONPs), mencionados pela ESG, eram definidas por este Conselho, que o identificava com a soberania, a democracia, a integração nacional, a integralidade do patrimônio nacional, o progresso e a paz social, e que a ideia de segurança nacional seria mais ampla que a de defesa, uma vez que a segurança era vista não só como a própria ação militar, senão também como um *estado de garantia* que envolvia ações políticas, econômicas, psicológicas ao tempo que a nação realizava seus objetivos vitais, o que implicaria pronunciar sobre os instrumentos de defesa como estado de sítio, guerra etc.²⁶. A tendência em manter o CSN era visível na audiência de 30 de abril, pois sua permanência era também em assegurar a ideia de segurança nacional na nova constituição, o que implicava não gerar divergência em como estruturar este Conselho, como no caso dos constituintes José Tavares, quem defendia sua existência, trocando somente a nomenclatura, ou como para Arnaldo Martins, para quem o problema era a composição²⁷; exceto com J. Genoíno quem defendia não só a extinção do CSN, senão o expurgo da segurança nacional do texto constitucional.

Ademais, o próprio presidente da Ordem dos Advogado do Brasil (OAB) Márcio Thomaz Bastos contrastava, na seguinte audiência, após os convidados da ESG, uma diferença substancial do que foi dito pelos representantes desta entidade, ao afirmar que houve uma totalização sobre as discussões de Estado, nação, segurança nacional, defesa do Estado a partir da ideologia da segurança nacional, cujo inimigo era tanto externo como interno. A cristalização dessa perspectiva ocorreu com a aprovação da Emenda Constitucional nº 1 que consagrou tal ideologia na Constituição de 1969. Uma ideologia que a nação teria como projeto o que se definiria como ONPs, no entanto, não era esta nação ou o Congresso quem

²⁴ *Ibid.*, p. 36.

²⁵ *Ibid.*, p. 44.

²⁶ Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 11ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 30/04/1987”, *op. cit.*, p. 66.

²⁷ *Ibid.*, p. 72.

estava definindo-os, senão o CSN, um gabinete militar, como expressou L. A. Ribeiro²⁸. A posição de expurgar o autoritarismo da nova constituição era uma posição comum na Subcomissão, retoricamente²⁹ ou não. O como fazer e em que medida, isso sim era a razão da controvérsia, como veremos no transcurso dos debates.

Quanto aos mecanismos de defesa do Estado, o expositor da ESG Paulo César Guimarães recordava sobre a tradição constitucional brasileira, em que os acontecimentos extraordinários eram tratados com a suspensão das liberdades individuais e concentração de poder no Executivo a partir de uma autorização do legislativo, cujos mecanismos defendidos pela entidade foram a intervenção federal em um estado-federado, medidas de emergência, o estado de emergência, o estado de recessão econômica e estado de sítio³⁰. Sem dúvida, a ESG foi a instituição que com mais profundidade apresentou, durante as audiências, uma proposta detalhada de funcionamento dos instrumentos de defesa do Estado, embora com medidas que pudessem ser consideradas irrazoáveis como detenções para averiguação, restrições de reuniões, circulação ou associação, restrições na inviolabilidade das comunicações, censura etc., no estado de emergência; ou medidas mais duras no estado de sítio que complementam a anterior com as intervenções em empresas públicas, sociedades mistas ou privadas, e intervenções em entidades representativas de classe e de categorias profissionais. Em ambos os casos, não se propunha a suspensão das garantias individuais. Não obstante, outra medida apresentada evidenciou-se duvidosa por sua subjetividade, o estado de recessão econômica, cujo fim seria controlar situações de interesses econômico e social, e que faria restrições em maior ou menor medida

²⁸ Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 7ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 23/04/1987”, em *Diário da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, Suplemento 98, 1987, p. 31.

²⁹ A posição do constituinte Ottomar Pinto, também compartilhada por outros membros, mostra essa retórica de expurgar a Doutrina de Segurança Nacional da Constituição, pois, ao fazer a defesa da Doutrina, não deixava de considerar que o período militar impediu qualquer manifestação com tendência a violentar a ordem democrática, direcionada contra grupos guerrilheiros revolucionários, e deve ser tratada como uma guerra interna, na qual deve ser combatida de qualquer forma (*Ibid.*, p. 36.) Por outro lado, a violência do Estado era considerada como um mal necessário, cujo inimigo em 1964 eram os comunistas, estando mais que justificado um autoritarismo para conter a subversão, de modo que, para O. Pinto, não havia a necessidade de expurgar da constituição o conceito de segurança nacional, por a concepção da ESG não dividir a nação, ao contrário, tinha preocupação com a integralidade territorial, independência da pátria etc. (Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 9ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 28/04/1987”, em *Diário da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, Suplemento 99, 1987, p. 67). Portanto, trata-se de uma percepção de um contragolpe antecipado e necessário tal como na formulação de Ruy Mauro Marini (“El estado de contra-insurgencia”. *Cuadernos Políticos*, nº 18, 1978, pp. 21-29) em seu Estado de contra-insurgência.

³⁰ Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 6ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 22/04/1987”, *op. cit.*, pp. 34-35.

à classe trabalhadora, as quais eram a proibição de despedir empregados, exceto nos casos de justa causa, de controle de preços e salários, redução de jornada de trabalho e de salários correspondentes, assim como a suspensão do direito de greve e de *lockout*³¹. A perspectiva de M. T. Bastos aos instrumentos não negava necessariamente a perspectiva da ESG –embora estivesse de acordo com aqueles estabelecidos no anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, como o estado de sítio, estado de alarme e a intervenção federal³², porém, entendia que não deveria apenas deter à perspectiva do Estado para realizar a defesa, uma vez que a defesa também partiria de mecanismos da sociedade civil e das instituições democráticas³³. Em perspectiva similar, G. Cavagnari Filho compartia que a defesa do Estado seria resultado dos mecanismos de defesa expressos na constituição que proporcionariam a segurança, em cujo caráter seria considerado instrumental da garantia da propriedade, do poder legitimamente organizados, da soberania, da cidadania e da sociedade³⁴.

As Forças Armadas não deixariam de ter seu papel para a defesa do Estado, para G. Cavagnari Filho, apesar de não existir uma relação necessária entre defesa e o uso destas forças. Por isso seria imprescindível o controle democrático³⁵ delas, de modo a impossibilitar sua interferência no processo político –como ao reduzir na constituição seus níveis de decisões políticas e estratégicas, organizar os militares em uma estrutura unificada e excluir de sua responsabilidade os assuntos sobre segurança pública–, e de possibilitar à sociedade civil de participar das decisões de defesa nacional. Ademais, o uso das Forças Armadas não se poderia dar em defesa da ordem social e econômica, já que poder-se-ia confundir a defesa destes com a do *status quo*, logo, entendia a diferença entre ordem pública e ordem interna, cuja competência da primeira caberia à polícia, e da segunda às Forças Armadas, uma vez que esta última seria determinada pelo poder político³⁶.

O papel das Forças Armadas também seria discutido na audiência do dia 05 de maio de 1987, de forma crítica o militar reformado Euler

³¹ *Ibid.*, p. 35.

³² Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 7ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 23/04/1987”, *op. cit.*, p. 33; Comissão Afonso Arinos, “Anteprojeto Constitucional”, em *Anais da Assembleia Constituinte*. Diário Oficial, Brasília, Suplemento Especial 185, 1986.

³³ Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 7ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 23/04/1987”, *op. cit.*, p. 42.

³⁴ Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 9ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 28/04/1987”, *op. cit.*, p. 67 e 54.

³⁵ Na audiência do dia 23 de abril de 1987, M. T. Bastos defendeu a existência deste mesmo controle democrático nos casos excepcionais de atuação em assuntos de segurança interna (Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 7ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 23/04/1987”, *op. cit.*, p. 35).

³⁶ Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 9ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 28/04/1987”, *op. cit.*, pp. 53-54 e 56.

Bentes Monteiro explicaria, a partir de um resgate histórico das Forças Armadas, seu papel intervencionista, realizador de golpes de Estado, no qual a ideia de ser um poder moderador justificar-se-ia no ideário militar com o fim de tutelar os poderes civis. Essa tutela ocorreria a partir da crise do regime democrático de maneira a legitimar uma intervenção para evitar a anarquia ou o comprometimento do Estado, momento em que elas acreditariam encontrar apoio constitucional e da sociedade civil. Por isso, afirmava que não existiria uma forma de regulamentar seu papel intervencionista, não obstante, seria possível redefinir as atribuições, eliminando as interpretações ou justificativas intervencionistas, o que representaria adequá-las a uma concepção de Estado democrático, sob a orientação dos três poderes. Assim, sugeriu que seu papel corresponderia, portanto, às forças de defesa externa e à garantia dos poderes constitucionais³⁷. Já para o também militar reformado Andrada Serpa, a limitação das Forças Armadas estaria prevista na Constituição do Império, onde estabelecia que elas não deliberavam e que eram obedientes às autoridades legítimas³⁸⁻³⁹.

Com relação à discussão de segurança pública, chegaria a ser tão polêmica como a discussão de segurança nacional. A pesquisadora M. Pia Guerra observou que seria possível fazer críticas à violência estatal, não obstante, haveria um impedimento à ampla discussão sobre a institucionalização das polícias. Ou seja, enquanto se avançava na Subcomissão de Direitos e Garantias Individuais na inclusão do crime de tortura na constituição, na Subcomissão que analisou as discussões de segurança pública reproduziu-se a organização policial anterior⁴⁰.

Esta observação foi, de certo modo, abordada por J. Genoíno ao contextualizar os avanços dos debates no contexto constituinte. Isto é, questões que envolvessem a segurança pública, o Estado de defesa, a natureza do Estado, a natureza federativa ou a natureza dos órgãos de con-

³⁷ Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 12ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 05/05/1987”, em *Diário da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, Suplemento 102, 1987, pp. 48-49.

³⁸ Outras discussões que envolviam as Forças Armadas deram-se na audiência do dia 06 de maio de 1987, em sua primeira parte, que contou com a presença de integrantes destas Forças, onde se teve uma contribuição complementar acerca da discussão da condição e estrutura dos militares na constituição, sobretudo do direito ao voto dos militares, manifestando favoráveis ao voto para todos; sobre a prestação de serviço militar, que consideravam como obrigatório; e sobre a criação do Ministério da Defesa, na qual manifestavam contrariedade (Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 13ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 06/05/1987”, em *Diário da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, Suplemento 103, 1987, pp. 55-87.).

³⁹ Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 12ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 05/05/1987”, *op. cit.*, p. 59.

⁴⁰ Maria Pia Guerra, *Polícia e Ditadura: a arquitetura institucional da segurança pública de 1964 a 1988*, *op. cit.*, p. 85.

trole não foi destacada como importantes para o debate pois havia sido “resolvido” na transição, como na Lei de Anistia e o Pacote de Abril com o fim do AI-5. Portanto, para ele, o debate não foi politizado e foi sacrificado ante os riscos de ocorrer uma ruptura transicional. A própria incidência das discussões sobre segurança não deixaria de ser corporativista, alcançando destaque somente na Comissão de Sistematização⁴¹.

Assim, com as portas abertas às instituições de segurança pública, entre os presentes estavam representantes da Polícia Federal, do Corpo de Bombeiros, da PM e da PC. No entanto, o protagonismo dos debates restringiu às duas últimas instituições e, de fato, os discursos dos representantes da PC e da PM apresentariam mais antagonismos que convergências.

Os representantes da Polícia Federal fizeram-se presentes nas últimas audiências, onde defenderam áreas de sua competência⁴², por tais razões preferimos centrar o debate da segurança entre as duas polícias estaduais.

O delegado Cyro Vidal realizou uma diferença cristalina aos debates sobre o que se compreende por segurança interna e por segurança pública. Esta seria definida como a prestação de serviços à comunidade pela polícia, objetivando a segurança à coletividade, e combater e prevenir os crimes, enquanto na primeira forma de segurança a competência corresponderia aos militares como defesa e/ou ocupação territorial. Por tal razão que a PC, considerada polícia judiciária e que poderia ser uniformizada –no sentido de ser ostensiva–, teria o fim de atuar na segurança pública, através de uma atividade que é tanto preventiva como repressiva ao crime⁴³. Em um debate entre O. Pinto e o convidado, o constituinte defendia a existência das duas polícias como parte da tradição brasileira, e afirmava que não teria como apagar a existência da PM em uma nova constituição, ao passo que C. Vidal respondia que não era de seu interesse o fim dela, mas sim que a estrutura militar na segurança pública seria dispensável⁴⁴. Ele chegaria a contradizer-se⁴⁵ posteriormente ao defender

⁴¹ José Genoíno, “Um debate sobre segurança pública e segurança nacional na Constituinte de 1987-1988: entrevista com o constituinte José Genoíno”, *op. cit.*, p. 44 e ss.

⁴² Dentre as competências sugeridas pelos representantes da Polícia Federal estavam, sobretudo, o combate ao narcotráfico, em especial os provenientes do estrangeiro, os crimes de dano ao erário público, o controle da entrada de estrangeiro no país, o combate dos movimentos radicais e do terrorismo, a realização de “censura” com relação à restrição de idade, a proteção e segurança do governo federal, a autoridade dos poderes constituídos etc. (Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 13ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 06/05/1987”, *op. cit.*, pp. 77-79.).

⁴³ Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 9ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 28/04/1987”, *op. cit.*, pp. 73-74.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 77.

⁴⁵ Em sentido também contraditório, M. T. Bastos defendia a manutenção da PM de acordo com as circunstâncias concretas do país, porém compreendia a necessidade de que deveria perder sua vinculação com o Exército, não sendo mais forças auxiliares dele. Por outro lado, negava sua vinculação aos governadores, não sugerindo uma possível

a absorção da PM pela PC, destinando-a à atividade de segurança pública, porém sem seu caráter militar. Posteriormente, sugeriu a manutenção da hierarquia militar e defendeu a instituição de um controle civil⁴⁶. A controvérsia em definir a competência das polícias estender-se-ia às demais audiências, como as defesas e propostas dos constituintes, como a sugestão de Hélio Rosa de manter a PM –também como forças auxiliares⁴⁷–, embora pudessem mudar seu nome, ou com as propostas de J. Genoíno e Roberto Brant sobre sua desmilitarização⁴⁸.

A permanência da PM na atividade da segurança pública ou sua desmilitarização foi sem dúvida resultado da repressão e sua falta de legitimidade ante a sociedade. A Comissão Afonso Arinos, por sua vez, entendeu inclusive que a atividade policial ostensiva e de defesa da ordem pública deveria ser de competência única dos civis através de uma PC uniformizada; e somente em situações excepcionais –quando fosse insuficiente a PC– dever-se-ia permitir um uso de uma tropa de choque a partir de uma polícia militarizada⁴⁹.

A síntese inicial era que ninguém defendia o fim da instituição da PM, tampouco os convidados civis ou o deputado de oposição J. Genoíno. A divergência existente era a competência a ser destinada a ela em casos de calamidade ou na atividade policial em geral⁵⁰. O máximo que chegariam foi em propor sua desmilitarização. Nas palavras de M. Pia Guerra:

“Dentre os argumentos utilizados para a manutenção das polícias militares, alguns são inusitados, como o que arguia o caráter histórico irremediável porque já “incorporado à cultura brasileira”. Outros são compatíveis com o contexto político social marcado por índices crescentes de violência e criminalidade, como a defesa de criação de tropas de choque para conflitos urbanos. [...] Outros, ainda, são significativos para a compreensão dos limites da transição, na medida em que revelam um limite do possível para a assembleia constituinte. Tal parece ser o sentido de argumentos como o grande contingente das polícias militares, em muito superior ao contingente das polícias civis”⁵¹.

submissão (Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 7ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 23/04/1987”, *op. cit.*, p. 33).

⁴⁶ Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 9ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 28/04/1987”, *op. cit.*, p. 82.

⁴⁷ Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 7ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 23/04/1987”, *op. cit.*, p. 40.

⁴⁸ Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 9ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 28/04/1987”, *op. cit.*, p. 78 e ss.

⁴⁹ Maria Pia Guerra, *Polícia e Ditadura: a arquitetura institucional da segurança pública de 1964 a 1988*, *op. cit.*, p. 89; Comissão Afonso Arinos, *op. cit.*, artigos 416 e 417.

⁵⁰ Maria Pia Guerra, *Polícia e Ditadura: a arquitetura institucional da segurança pública de 1964 a 1988*, *op. cit.*, pp. 89-91.

⁵¹ *Ibid.*, p. 91, itálico no original.

Portanto, o que estava em risco aos policiais civis eram suas carreiras e a prerrogativa institucional sobre a investigação policial, enquanto aos policiais militares tratava-se da existência de sua instituição, sendo que a única luta centrou-se na manutenção da competência da atividade policial ostensiva⁵².

Como podemos ver com mais detalhes nos debates das audiências, no dia 29 de abril de 1987, acerca do papel das polícias militares e do Corpo de Bombeiros, foi permeada de um moralismo na explicação dos problemas sociais, chamando a sociedade de enferma, nas palavras do militar Mário Lopes; ou de uma tentativa de falsear a realidade histórica da repressão desde 1964, na qual Silvio Ferreira negava a ideia de que a PM tivesse estado em *missões desconhecidas nas últimas décadas*, a qual foi reforçada por José Braga Junior ao afirmar que não tem antagonismos entre a PM e a democracia, e que a entidade militar organiza-se de acordo com seu contexto, tal como se tem feito desde a criação do Império, considerando-a inclusive como parte do próprio tecido social em razão da amplitude da ordem pública⁵³.

O contraponto entre PM e PC ainda foi reforçado com J. Braga Junior, apesar de entender o atuar policial como atividade civil, onde o caráter militar era visto como *necessário* tanto para a própria PM como para o interesse público: “Estamos convencidos de que só a hierarquia e a disciplina militar podem assegurar o controle e a própria eficiência dessa força pela sociedade. Não há outro meio de assegurá-lo: a força, sem tal controle, é um risco grande demais, que não se pode legitimamente correr”⁵⁴. Entre as inúmeras propostas apresentadas pelos convidados da PM, destacamos principalmente as sugestões de Waltervan Luiz Vieira, em referência às conclusões do III Congresso Brasileiro das Polícias Miliars, como a manutenção da PM e do Corpo de Bombeiros como instituições permanentes; a responsabilidade da PM em manter a ordem pública e a segurança pública em seus territórios; sua subordinação direta aos governadores; sua condição de forças auxiliares do Exército⁵⁵; a organização baseada na hierarquia e disciplina militar; a competência exclusiva para o exército e controle da polícia ostensiva, a competência da União para legislar sobre a organização, armamentos, efetivos, instrução

⁵² *Ibid.*, p. 92.

⁵³ Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 10ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 29/04/1987”, em *Diário da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, Suplemento 100, 1987, pp. 47, 49 e 54.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 55.

⁵⁵ A vinculação da PM com o Exército como força reserva foi inclusive defendido por Roberto Cavalcante ao expressar o entendimento da ESG, cujo funcionamento deveria estar em termos gerais expressos na lei ordinária e sob o controle dos Estados (Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 6ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 22/04/1987”, *op. cit.*, p. 45).

e justiça, e as condições para a convocação dessas polícias; o direito de exercício da cidadania dos policiais militares e bombeiros; e finalmente, a manutenção da justiça militar estadual⁵⁶.

Sobre a manutenção do Corpo de Bombeiros, Paulo José Martins dos Santos destacou suas principais funções, como a preservação e a educação da comunidade, assim como ressaltou a importância do caráter militar em razão da importância da instituição por mais que as atividades fossem inerentes aos civis⁵⁷.

Dando continuidade, as audiências públicas mostram não só as disputas existentes, senão o desafio de como evitar novas aventuras militares na política, embora muitas das vezes não se agradaria uma ruptura com as estruturas para que se chegasse a esse resultado. De qualquer modo, foi significativo a participação militar nos debates, demonstrando o papel acessório que tiveram os civis nas audiências realizadas.

Os representantes da sociedade civil e a oposição não chegariam a aprofundar as discussões da segurança pública como fizeram nas de segurança nacional. A partir das seguintes discussões dos constituintes para a construção e aprovação do relatório final da Subcomissão, evidencia-se que os pontos predominantes nas audiências públicas seguiram um padrão com o texto final.

3.1.3 *Em/De-bates por um projeto de segurança*

As discussões realizadas nas audiências públicas possibilitaram que os constituintes elaborassem, ratificassem ou retificassem suas opiniões sobre os assuntos da Subcomissões, posicionamentos que nem sempre eram nítidas, porém suficientes para traçar os caminhos a serem seguidos na sessão de votação do substitutivo do anteprojeto do relator R. Fiúza.

O anteprojeto era o relatório apresentado pelo relator, que estava sob a responsabilidade do constituinte R. Fiúza, onde sistematizava as discussões e propunha um possível texto base para a Constituição, sendo entregue ao Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal (PRODASEN) no dia 11 de maio de 1987.

Portanto, para evitar equívocos na compreensão do debate que segue, devemos compreender que teremos três documentos do anteprojeto da Subcomissão: (a) o anteprojeto do relator; (b) o anteprojeto que o próprio relator retifica a partir de sua leitura pública, ou seja, o substitutivo do anteprojeto; por último, (c) a versão a ser aprovada pela Subcomissão, cuja análise e votação incidiu sobre o texto do substitutivo do anteprojeto.

Assim, foi até 18 de maio quando se leu o anteprojeto, momento na qual foram apresentadas e defendidas as emendas dos constituintes no

⁵⁶ Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 10ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 29/04/1987”, *op. cit.*, pp. 51-52.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 56-57.

relatório inicial. É inegável a importância do caráter deste anteprojeto, sobretudo por ser o ponto de partida para as seguintes discussões nas demais comissões. O substitutivo do anteprojeto do relator foi aprovado na Subcomissão quase sem qualquer alteração e seria mantido sua base, sofrendo algumas mudanças pontuais como, por exemplo, na questão da nomenclatura da segurança nacional, a substituição do CSN pelo Conselho de Defesa Nacional, ademais de outras medidas pontuais e de redação, sobretudo a partir da Comissão de Sistematização. Desse modo, as alterações substanciais que existiram foram feitas no próprio substitutivo elaborado pelo relator a partir das sugestões apresentadas através de emendas pelas e pelos constituintes.

O relator R. Fiúza considerou inclusive que o anteprojeto original era portador de algumas inconsistências devido ao curto lapso de tempo para sua elaboração. Desta mudança, foi apresentado por ele o substitutivo do anteprojeto cuja leitura foi realizada em 23 de maio –o mesmo dia que ocorreu a votação.

Por isso, entendemos que, para melhor compreensão da redação do anteprojeto, da alteração do substitutivo, bem como da votação deste texto, partiremos das categorias anteriormente expressas –os instrumentos da defesa da sociedade, a segurança nacional, as Forças Armadas e a segurança pública– que têm, em partes, semelhanças com a própria estrutura dos textos apresentados pelo relator. Em cada análise dos quatro pontos estariam presentes a redação original do anteprojeto, o que se alterou no substitutivo e as tentativas de alterações durante a votação deste último.

O anteprojeto previu em sua estrutura o capítulo da Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança que era composto por cinco seções, além de um outro capítulo: Do Estado de Defesa, Do Estado de Sítio, Da Segurança Nacional, Das Forças Armadas, Da Segurança Pública, e outra seção que era assunto da Subcomissão, porém deveria estar expresso em capítulos de outras subcomissões⁵⁸.

Na justificção do anteprojeto, uma vez mais R. Fiúza explicou que na elaboração de seu relatório buscou expressar o pensamento generalizado da Subcomissão e o resumo de todas as propostas de seus integrantes, que no geral tratavam de 240 emendas apresentadas, sendo 215 sobre a defesa do Estado, segurança nacional, Forças Armadas e segurança pública, e 142 emendas pertencentes aos constituintes da Subcomissão⁵⁹.

⁵⁸ Esta última não trataremos aqui uma vez que o assunto foge do objeto de nosso estudo.

⁵⁹ Assembleia Nacional Constituinte, “Anteprojeto do Relator Ricardo Fiúza para a Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”, em *Diário da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, 1987, vol. 132, pp. 3-4.

A síntese do anteprojeto e conseqüentemente do substitutivo do anteprojeto realmente podia ter sido resultado da expressão do promédio dos membros da Subcomissão, inclusive pelo substitutivo ter sido aprovado quase absolutamente sem alterações no dia da votação, o que não significava a isenção do relator em sua elaboração. A agudização deste imaginário do relator seria refletida na sessão do dia 18 de maio devido a uma entrevista proporcionada por J. Genoíno à imprensa, cujo motivo da discussão seria a rotulação de R. Fiúza como *relator militarista*, onde ele rebatia dizendo que J. Genoíno propunha um Estado sem mecanismos de defesa democráticos. Por outro lado, este defendia-se dizendo que assim se referia ao relator por elaborar um projeto que somente previa a existência de mecanismos coercitivos⁶⁰. Em outras ocasiões, ante seu “espírito democrático”, R. Fiúza afirmava que recebeu diversas visitas, em especial de militares, policiais, jornalistas e religiosos⁶¹.

As divergências entre R. Fiúza e J. Genoíno seguiriam mais além da Subcomissão, conforme se percebe das análises da Comissão temática. J. Genoíno entende esta questão como um mal juízo de valor que se teve contra ele por acreditarem que estava fazendo revanchismo na Constituinte devido a sua origem na resistência, da guerrilha e como antigo prisioneiro político⁶².

Consensual, democrático, militarista ou não, o anteprojeto do relator R. Fiúza previu” como instrumentos de defesa do Estado o *Estado de Defesa* e o *Estado de Sítio*, cuja aplicação do primeiro era para os casos que não fossem graves ou justifiquem o uso do segundo. Em ambos os casos, deveria o presidente da República escutar o CSN para seu decreto, sendo competência do Congresso Nacional referendar ou não a medida. Por tratar-se de medidas excepcionais, necessitariam configurar uma das hipóteses para cada instrumento de defesa, que, para o Estado de Defesa, era “necessária para preservar ou prontamente restabelecer, em locais determinados e restritos, a ordem pública ou a paz social, ameaçadas ou atingidas por calamidades ou perturbações cuja gravidade não exija a decretação do Estado de Sítio”; já para o Estado de Sítio, sua configuração exigiria a “comoção grave ou fatos para os quais seja ineficaz o Estado de Defesa” e “guerra ou agressão armada estrangeira”⁶³.

⁶⁰ Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 15ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 18/05/1987”, em *Anais da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, Suplemento 103, 1987, pp. 94-95.

⁶¹ Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 17ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 23/05/1987”, em *Diário da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, Suplemento 115, 1987, pp. 32-33.

⁶² José Genoíno, “Um debate sobre segurança pública e segurança nacional na Constituinte de 1987-1988: entrevista com o constituinte José Genoíno”, *op. cit.*, p. 45 e ss.

⁶³ Assembleia Nacional Constituinte, “Anteprojeto do Relator Ricardo Fiúza para a Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”, *op. cit.*, seções I e II.

A diferença significativa entre o projeto e seu substitutivo nessas duas seções dar-se-ia com a retirada do papel do CSN para manifestar sobre a pertinência ou não da incidência dos instrumentos de defesa. A inclusão de mecanismos de controle pelo Congresso Nacional e seu procedimento seriam melhor planejados, como o caso da inclusão de um *quórum* de aprovação do Estado de Defesa por maioria absoluta do Congresso, ou a convocatória do Congresso em um prazo de cinco dias quando estivesse em recesso legislativo, e do impedimento de alterar a Constituição na vigência da medida; ambos instrumentos passariam a prever a formação de uma comissão de cinco parlamentares para fiscalizar as medidas, e a retirada da deliberação da seção secreta para a aprovação do Estado de Sítio⁶⁴.

Houve diversas emendas e destaques para alterar a versão em votação, embora ninguém tenha conseguido aprová-las. Entre elas teve-se a proposição de J. Genoíno e de Lídice da Mata para suprimir a seção *Do Estado de Defesa*; ou de a possibilidade do Congresso Nacional obrigar o presidente decretar o Estado de Defesa, inclusive para determinar a execução de projetos de alcance social e de defesa de reservas minerais pelas Forças Armadas, assim como a proposta para que fosse realizado a checagem da integralidade física e mental dos detidos durante o período de defesa, de modo a punir os abusos, todos sendo de Lysâneas Maciel; e a supressão da validação dos atos praticados na vigência do Estado de Defesa quando fosse rejeitado pelo Congresso, de J. Genoíno. Com relação ao Estado de Sítio, J. Genoíno propôs retirar a hipótese de “comoção grave ou fatos para os quais seja ineficaz o Estado de Defesa” devido a sua subjetividade, além de retirar a censura aos pronunciamentos dos parlamentares através dos integrantes das mesas legislativas; tanto L. da Mata, Haroldo Lima como Iram Saraiva propuseram colocar previsão expressa de que a imunidade parlamentar subsistiria enquanto estivesse em vigência o Estado de Sítio; L. da Mata também propôs suprimir a inviolabilidade das correspondências e da imprensa; e, finalmente, o destaque de César Maia sobre a impossibilidade de aplicar a retroatividade da lei criminal ou a violação do direito de defesa e a liberdade de consciência e religiosa⁶⁵.

É importante mostrar que havia uma resistência por parte de J. Genoíno como do PT em aprovar o instrumento do Estado de Defesa, uma vez que era considerado uma medida intermediária irrazoável, ou seja, “é uma medida aparentemente mais leve, mas muito violenta e que pode

⁶⁴ Assembleia Nacional Constituinte, “Substitutivo da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, Relator Ricardo Fiúza”, em *Diário da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, 1987, vol. 134, pp. 1-13, seções I e II.

⁶⁵ Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 17ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 23/05/1987”, *op. cit.*, pp. 33-40.

ser nacional ou local, e dá plenos poderes aos seus executores”, embora estivessem de acordo com a discussão sobre o Estado de Sítio⁶⁶.

A disposição sobre a segurança nacional tanto no anteprojeto como no substitutivo tinha a mesma redação, a partir da estruturação do CSN, sendo considerado um órgão de assessoramento direto da Presidência da República sobre assuntos de segurança nacional ao qual se estabelecia a presidência que seria exercida pelo presidente da República e dela participariam como membros natos o vice-presidente, todos os ministros de Estado, o presidente da Câmara dos Deputados, do Senado e do Supremo Tribunal Federal. A organização, competência e funcionamento, assim como a admissão dos membros eventuais seria regulamentado em lei⁶⁷.

A tentativa de retirar da Constituição a segurança nacional com a extinção do CSN partiu de uma emenda de J. Genoíno, de suprimir toda a seção sobre a temática, de igual forma com o destaque de L. da Mata, que resultou prejudicado por não haver aprovação da emenda por 16 votos contra 3. Ademais, como se percebe, não havia uma definição para a segurança nacional, portanto, foram duas as tentativas de L. Maciel para defini-la como propósito de defesa da soberania e de dignidade do povo, de implementação de medidas de defesa do Estado, a garantia das liberdades civis e justiça social, a eliminação de tensões internas, e em possibilitar uma sociedade que pudesse ter acesso aos valores fundamentais da vida humana indistintamente. Em sua outra proposta, estabelecia que qualquer planejamento, investimento ou gastos com a exploração e manipulação de materiais estratégicos como de alta tecnologia deveria ser submetido à aprovação do Congresso Nacional⁶⁸.

Com relação às Forças Armadas, a redação do texto sobre esta instituição teve algumas alterações, no entanto, sua essência permaneceu idêntica nos dois anteprojeto. A definição das Forças Armadas seguiu sendo a sua constituição pela Marinha, Exército e Aeronáutica, nas quais as estabeleciam como instituições permanentes e regulares que seriam organizadas com base na hierarquia e disciplina, sob a autoridade suprema do presidente. Apenas se suprimiria a limitação das Forças Armadas pela lei. Sua destinação seria para a defesa da pátria e para a garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem. Ademais, estabeleceu-se a competência do presidente da República para comandar politicamente a guerra e escolher seus Comandantes-Chefes.

⁶⁶ José Genoíno, “Um debate sobre segurança pública e segurança nacional na Constituinte de 1987-1988: entrevista com o constituinte José Genoíno”, *op. cit.*, p. 38.

⁶⁷ Assembleia Nacional Constituinte, “Anteprojeto do Relator Ricardo Fiúza para a Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”, *op. cit.*, seção III; Assembleia Nacional Constituinte, “Substitutivo da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, Relator Ricardo Fiúza”, *op. cit.*, seção III.

⁶⁸ Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 17ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 23/05/1987”, *op. cit.*, p. 39 e 49.

O serviço militar foi definido como obrigatório e, em tempos de paz, possibilitou-se a prestação de serviços alternativos para quem alegasse objeção de consciência, enquanto as mulheres e eclesiásticos estariam isentos, porém sob possível encargo de alguma lei. Possíveis encargos necessários à segurança nacional no serviço militar foram retirados pelo relator ao apresentar o substitutivo. Outra supressão realizada no anteprojeto original tratou-se da regulamentação das prerrogativas, direitos e deveres às patentes dos oficiais na ativa, passando apenas a prever e reconhecer no substitutivo, de forma genérica, as prerrogativas, direitos e deveres as patentes de oficiais na ativa, reserva ou reformados, que inclusive foram estendidos aos oficiais das forças policiais e do Corpo de Bombeiros. Por último, manteve-se a impossibilidade de *habeas corpus* para transgressões disciplinares militares e reconheceu-se a possibilidade de alistamento eleitoral aos militares, salvo aqueles que prestassem o serviço militar obrigatório. Não obstante, a filiação partidária seria vedada aos militares em serviço⁶⁹.

Para alterar a presente seção do substitutivo foram apresentadas 20 emendas, onde havia emendas e destaques como as de Vivaldo Barbosa, que davam uma definição e um destino mais amplo às Forças Armadas; outra onde limitavam o destino e aumentavam a previsão de sua submissão, de autoria de L. Maciel; ou de uma destinação mais objetiva por R. Brant, sendo que, em todos estes casos, de um modo ou de outro, previa-se a destinação delas à garantia da Constituição, da lei e da ordem. Uma nova definição que previa a organização das três armas sob a estrutura do Ministério da Defesa, que seria criado com *status* constitucional, foi defendida por J. Genoíno. O constituinte A. Martins propunha a destinação das Forças Armadas para tratar da segurança interna; e, em sentido similar da anterior, Gastone Righi sugeriu a destinação para a segurança interna, a proteção dos recursos minerais, do meio ambiente e da ecologia. Já a proposta de H. Lima vedaria o uso das Forças Armadas em funções de polícia, e quase voltaria a destinação estabelecida no Império ao prever sua destinação quando existir agressão externa e para assegurar a integridade do território nacional⁷⁰.

Até aqui observou-se a complexidade e a contradição entre as propostas. Não trataremos de descrever todas, ainda que as mais relevantes e vinculadas à destinação da segurança encontram-se expressas e, em tese, proporcionam a preocupação em definir em como destinar corretamente o papel das Forças Armadas, de modo a enfatizar seu controle sob

⁶⁹ Assembleia Nacional Constituinte, “Anteprojeto do Relator Ricardo Fiúza para a Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”, *op. cit.*, seção IV; Assembleia Nacional Constituinte, “Substitutivo da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, Relator Ricardo Fiúza”, *op. cit.*, seção IV.

⁷⁰ Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 17ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 23/05/1987”, *op. cit.*, pp. 40-49.

uma autoridade suprema do presidente da República e de evitar interpretações que pudessem tentar legitimar ações intervencionistas.

Finalmente, foi na segurança pública que se teve as maiores alterações no conteúdo. A segurança foi definida no substitutivo como a proteção que o Estado proporciona à sociedade para que se preservasse a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio da Polícia Federal, Forças Policiais (constituída pela PM), Corpo de Bombeiros, Polícia Judiciária (constituída pela PC) e Guardas Municipais. No anteprojeto original, não era previsto a preservação tanto da incolumidade como das pessoas e do patrimônio. Todas as instituições de segurança pública seriam permanentes, exceto as Guardas Municipais. A forma de funcionamento e atribuições da Polícia Federal foi a que mais mudou, tendo um rol específico para sua destinação.

No anteprojeto constou que a:

“Art. 20. A Polícia Federal é a polícia judiciária da União destinada a:

I – apurar infrações penais contra as ordens política, social e econômica, particularmente aquelas prejudiciais aos serviços federais e interesses jurídicos da União.

II – apurar o crime organizado, cuja prática tenha repercussão interestadual, exigindo repressão uniforme da polícia judiciária.

III – exercer a censura no território nacional;

IV – exercer a polícia judiciária marítima, área [sic] e fronteiras”⁷¹.

O substitutivo ao ser retificado disporia:

“Art. 19. A Polícia Federal, órgão permanente instituído por lei, é destinado a:

I – apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimentos de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações, cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo dispuser em lei;

II – prevenir e reprimir o tráfico de entorpecentes e drogas afins;

III – exercer a Polícia Marítima, Aérea e de Fronteira;

IV – exercer a classificação e controle de diversões públicas, segundo dispuser a lei;

V – exercer a Polícia Judiciária da União”⁷².

⁷¹ Assembleia Nacional Constituinte, “Anteprojeto do Relator Ricardo Fiúza para a Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”, *op. cit.*, p. 33.

⁷² Assembleia Nacional Constituinte, “Substitutivo da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, Relator Ricardo Fiúza”, *op. cit.*, pp. 8-9.

Já as Forças Policiais e Corpo de Bombeiros foram reconhecidas como instituições permanentes e regulares que se baseiam na hierarquia e disciplina, e de investidura militar destinadas à preservação da ordem pública, encontrando-se sob a autoridade dos governadores. O reconhecimento destas instituições como forças auxiliares e de reserva do Exército ficou para dispor em lei acerca das condições de convocação ou mobilização. Diferentemente do anteprojeto original, foi posto ênfase no substitutivo na preservação da ordem pública quando já se reconhecia o poder de polícia na manutenção da ordem pública, e retirou-se a expressão “força auxiliar”. Ademais, as forças policiais destinaram exclusivamente à atividade ostensiva nas ruas.

Com reação às Polícias Judiciárias, seriam consideradas instituições permanentes destinadas à investigação da criminalidade, apuração de ilícitos penais, repressão criminal e auxílio na função jurisdicional de aplicação do direito penal comum, sob a autoridade dos governadores. À Guarda Municipal competiria a vigilância do patrimônio municipal e sob a autoridade do prefeito. O substitutivo diferenciar-se-ia do anteprojeto em questões pontuais, onde apenas reconheceria estas polícias como instituições permanentes e incluiria a investigação criminal à sua competência. E as Guardas Municipais retirar-se-ia a possibilidade de realizar convênio para colaboração com as Forças Policiais⁷³.

Foi em vão a tentativa de mudar a seção sobre a segurança pública, como na proposição de J. Tavares, sobretudo para retornar as antigas nomenclaturas das polícias estaduais, como Polícia Militar e Polícia Civil, e submetendo-as a uma Secretaria de Segurança Pública; e também de V. Barbosa que somente propunha o reconhecimento de uma Guarda Nacional, da Polícia Federal e das polícias estaduais. O constituinte R. Brant tentou extinguir a Guarda Municipal e limitar sua existência a um município com um mínimo de duzentos mil habitantes. Ao menos havia outras propostas, uma de suprimir a parte da competência da Polícia Federal de fazer classificação de idade em diversões públicas etc., cuja justificativa era de que deveria ser de competência do Ministério da Cultura, sendo a proposta de autoria de J. Genoíno; e de retirar da competência da Polícia Judiciária à repressão criminal por esta ser de competência das forças policiais, conforme defendeu H. Rosa⁷⁴. Em síntese, a encruzilhada na segurança pública estaria nas alterações dos nomes da PC e PM para Polícia Judiciária e Forças Policiais, as competências de algumas polícias, de modo, especialmente, a

⁷³ Assembleia Nacional Constituinte, “Anteprojeto do Relator Ricardo Fiúza para a Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”, *op. cit.*, seção V; Assembleia Nacional Constituinte, “Substitutivo da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, Relator Ricardo Fiúza”, *op. cit.*, seção V.

⁷⁴ Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 17ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 23/05/1987”, *op. cit.*, pp. 50-55.

delimitar a ostensividade das forças policiais e o caráter de investigação da polícia judiciária.

O anteprojeto aprovado na Subcomissão não deixaria de ser alterado nas seguintes etapas da Constituinte, porém, de modo geral, foi mantido seus problemas, limitações ou inclusive os seus avanços. Com isso, percebe-se a existência de uma forte força defensiva conservadora que de um pseudo ataque progressista de uma minoria parlamentar ruidosa.

Se consideramos a atuação da oposição, o papel desta sobrepunha os debates em discussão ante sua impossibilidade de alterar os resultados. Devemos tomar em conta a síntese de Vanessa Schinke, em que o não-dito evidencia um desejo de continuidade dos sentidos estabelecidos do que necessariamente tratar de um possível deslocamento ou ruptura⁷⁵. Por isso que a ideologia da segurança nacional sob a ideia de combater a um inimigo ainda far-se-ia presente no anteprojeto, sendo esta ideia também compartilhada por V. Schinke: “As críticas aos conceitos de inimigo, objetivos nacionais permanentes, militarização do Estado e guerra interna não se refletiram no texto final da Subcomissão”⁷⁶.

3.2 A Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições

Como enfatizado anteriormente, a base do texto sobre a segurança nacional e segurança pública, que estaria na Constituição, foi decidido ao menos em partes na Subcomissão. A discussão seguiria na Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições⁷⁷, que era composta por mais de sessenta constituintes que anteriormente estavam divididos nas Subcomissões de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança; do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos, e; finalmente, da Garantia da Constituição, Reforma e Emendas.

Considerando o acordo político entre os partidos na Constituinte, decidiu-se que na presidência da Comissão estaria sob o encargo de Jarbas Passarinho –que tinha vínculos diretos com os governos militares, inclusive sendo diversas vezes ministro de Estado–, a primeira e segunda vice-presidência estariam, respectivamente, sob a responsabilidade de Asdrubal Bentes e Saulo Queiroz, enquanto a relatoria seria de Prisco Viana. Foi realizada uma eleição com uma respectiva votação como uma questão procedimental na primeira reunião de 1º de abril de 1987.

⁷⁵ Vanessa Dorneles Schinke, “A Assembleia Nacional Constituinte e as Forças Armadas: os trabalhos da Subcomissão”, *op. cit.*, p. 1827.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 1840.

⁷⁷ Todas as informações da Comissão foram obtidas através da página da Câmara dos Deputados, “Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições”. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-eleitoral-partidaria-e/comissao4.

A Comissão contou com um total de dez reuniões, de 1º de abril até 14 de junho, ambos de 1987, onde se discutiu questões formais e regimentais para o trabalho da Comissão, a exposição dos anteprojetos das três subcomissões por seus respectivos relatores, e uma posterior apresentação do relatório do relator P. Viana –no qual consideramos aqui como o primeiro substitutivo. Neste substitutivo o relator tratou de sistematizar os três anteprojetos anteriores em apenas um a partir de suas análises, considerações e entendimentos. Este relatório seria substituído por ele –o qual denominaremos de segundo substitutivo–, uma vez que se abria um prazo para oferecimento de emendas e destaques. Este mesmo procedimento voltaria a reabrir antes da votação do substitutivo, possibilitando aos constituintes a proposição de alterações a este relatório final do relator.

Os dois substitutivos apresentados pelo relator da Comissão não alterariam o fundo do anteprojeto da Subcomissão elaborado por R. Fiúza. Algumas palavras foram acrescentadas ou retiradas, outras tiveram mudanças na redação dos artigos, porém nada que pudesse mudar profundamente o sentido semântico e estrutural que foi estabelecido. Por isso buscaremos aqui apenas descrever a diferença substancial nestas distintas fases do substitutivo, assim como a versão final aprovada e a redação das propostas apresentadas através das emendas e destaques. Portanto, não buscaremos fazer uma comparação analítica das alterações, senão pontuar as principais diferenças e os pontos importantes neste trabalho.

Sendo assim, nos instrumentos de defesa do Estado as alterações foram mínimas. O relator P. Viana criaria a figura de um Conselho Constitucional como órgão de consultoria política do presidente da República para a situação de uso do Estado de Defesa, cuja competência previa assuntos da ordem pública e da paz social, e tendo como composição o presidente da República, o vice-presidente, os presidentes do Senado e da Câmara, ademais dos ministros da Justiça e um ministro representante das Forças Armadas em rotação anual⁷⁸. Desse modo, afastaria uma possível consulta a um órgão da estrutura do Executivo em opinar nesta matéria, como com o CSN, que passaria também a sofrer alterações em sua composição, como veremos mais afrente.

O decreto do Estado de Defesa não seria um dever, senão uma faculdade a partir de sua redação, e cujo requisito de ameaça e calamidade que violaria a ordem pública e a paz social seriam mais específicos, como a previsão de uma ameaça grave e de eminente instabilidade institucional, ademais das calamidades naturais que haveriam de ser de grandes proporções⁷⁹.

⁷⁸ Assembleia Nacional Constituinte, “Primeiro Substitutivo da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, Relator Prisco Viana”, em *Anais da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, 1987, vol. 122, pp. 1-7, arts. 20 e 21.

⁷⁹ *Ibid.*, art. 20.

Entre a regulamentação das prisões possibilitar-se-ia àquelas e àqueles que fossem detidos solicitarem exame de corpo de delito e obrigariam a autoridade policial a informar o estado mental e físico ao momento de sua detenção⁸⁰.

Para o relator, cada poder teria sua forma de controle dos atos dos instrumentos de defesa do Estado, por isso o papel do Congresso Nacional em avaliar o Estado de Defesa e, no caso de recusá-lo, somente seriam válidos os atos considerados lícitos, enquanto, tanto para este instrumento como para o Estado de Sítio, previa-se uma comissão que agora passaria a ter uma nova configuração. Se anteriormente as presidências das casas legislativas atuavam junto a uma comissão com cinco parlamentares, agora esta comissão atuava na fiscalização da execução destas duas medidas sendo designados seus membros depois que fosse ouvido os líderes partidários. O Poder Judiciário também teria seu papel ao garantir jurisdição sobre todos os atos que não respeitassem a regulamentação constitucional das medidas de exceção⁸¹. Ademais, o constituinte J. Genoíno conseguiu alterar o artigo 30 do substitutivo na votação final da Comissão que previa a jurisdição do Poder Judiciário, o qual passaria a garantir explicitamente que este poder poderia atuar nos atos que o Estado de Defesa e de Sítio pudessem afetar a vida, a integridade e identidade pessoal, assim como a liberdade de consciência e religião⁸².

O Estado de Sítio assim como o Estado de Defesa também seriam alterados a respeito de sua decretação, considerando-os uma faculdade do presidente da República, sendo um dos requisitos para sua decretação, a comoção grave ou feitos que comprovassem a ineficácia das medidas tomadas com o Estado de Defesa. Somente alteraria a fundo o termo “comoção grave” que agora teria que ser de repercussão nacional. Além disso, passaria a ter um quórum para sua aprovação, como de maioria absoluta do parlamento, cuja previsão não era existente nesta medida⁸³.

Apesar das tentativas de mudar os instrumentos de defesa do Estado, como a supressão das duas medidas, tal como estavam definidas, foram recusados, assim como outras mudanças que tentavam alterar o texto da medida em específico. No Estado de Sítio, todas as propostas foram também recusadas, exceto a de J. Genoíno que mencionamos an-

⁸⁰ *Ibid.*, art. 20, § 4º.

⁸¹ *Ibid.*, arts. 20, § 7º, 29 e 30.

⁸² Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 9ª reunião da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, de 14/06/1987”, em *Anais da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, Suplemento 132, 1987, pp. 113-114.

⁸³ Assembleia Nacional Constituinte, “Primeiro Substitutivo da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, Relator Prisco Viana”, *op. cit.*, art. 22 e parágrafo único.

teriormente. Não obstante, algumas medidas tinham a preocupação de como ser compatibilizadas ao Estado Democrático de Direito, como de sua decretação, somente depois da aprovação do Congresso –não se tratando mais de um *ad referendum*–, ou a supressão da medida de suspensão da inviolabilidade ou sigilo das comunicações, liberdade de imprensa e outras medidas, ou também da tentativa de garantir a total imunidade parlamentar, o que incluía os pronunciamentos⁸⁴.

Com relação à segurança nacional, teve-se apenas uma pequena mudança na compreensão do CSN, ao deixar de prever a participação dos presidentes dos demais poderes, passando a ser integrado por todos os ministros de Estado⁸⁵. A defesa do relator P. Viana seria de que se tratava de um órgão de assessoria direta à presidência da República, cuja participação dos demais poderes dar-se-ia a partir de outros momentos, como controle externo dentro dos mecanismos constitucionais e também como órgão de consultoria com o Conselho Constitucional.

Na votação eram duas as emendas que tentavam a eliminar ou alterar o CSN. Uma que previa a superação do anteprojeto e outra que alterava o sentido do CSN, onde passaria a ter uma atenção às tensões/conflitos internos. Todas as proposições foram recusadas, porém se manteve a sugestão do relator⁸⁶.

Do mesmo modo, na parte das Forças Armadas, as mudanças foram mínimas por parte do relator, tratando-se mais de uma técnica da escrita legislativa ou supressões pontuais que aqui não nos interessa. No entanto, em votação conseguiu-se, a partir da emenda de I. Saraiva, suprimir a iniciativa legislativa exclusiva do Poder Executivo, de modo que, para legislar normas gerais sobre as Forças Armadas, passaria a incluir a competência do Poder Legislativo⁸⁷.

As emendas propostas e que foram rejeitadas tratava-se das mesmas que foram discutidas no âmbito da Subcomissão, ou seja, a tentativa de criar constitucionalmente o Ministério da Defesa, a alteração da destinação das Forças Armadas, fazer o serviço miliar como alternativo, assim como temáticas sobre patente, direitos e deveres dos oficiais tal como sua supressão do âmbito constitucional ou/e a inclusão dos

⁸⁴ Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 8ª reunião da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, de 13/06/1987”, em *Anais da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, Suplemento 118, 1987, pp. 165-166; Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 9ª reunião da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, de 14/06/1987”, *op. cit.*, pp. 106-114.

⁸⁵ Assembleia Nacional Constituinte, “Primeiro Substitutivo da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, Relator Prisco Viana”, *op. cit.*, art. 32.

⁸⁶ Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 9ª reunião da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, de 14/06/1987”, *op. cit.*, pp. 114-116.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 119.

militares sem patentes e, finalmente, tentou-se ampliar a restrição do direito de recurso à justiça comum dos militares ante possíveis transgressões disciplinares, sendo apenas mantidas ao campo administrativo militar⁸⁸.

Por fim, está a segurança pública que sofreu alterações mais substanciais, porém não suficientes para que se mudasse o sentido dado inicialmente. A Polícia Federal teve sua redação alterada para limitá-la como órgão permanente da segurança, e que passaria também a ter competência jurisdicional sobre as minas⁸⁹. Já com relação ao primeiro substitutivo, em matéria das Forças Policiais e do Corpo de Bombeiros, é importante notar a dificuldade de se chegar a uma conclusão com seu texto. Ou seja, a dificuldade de se ter uma precisão sobre o papel desses órgãos, em que inicialmente buscou-se mais de uma vez reenfatar suas destinações como *instituições destinadas à preservação da ordem pública*⁹⁰, o que seria alterado já no segundo substitutivo e enfatizaria o papel de força auxiliar e reserva do Exército para fins de mobilização⁹¹.

Com o primeiro substitutivo, previam-se a autoridade dos Delegados às Polícias Judiciárias, que dar-se-iam através do concurso público aos bacharéis em direito⁹². Finalmente, previa-se um papel controverso às Guardas Municipais. Se no anteprojeto da Subcomissão garantiu a criação destas Guardas sob a autoridade dos prefeitos com o fim de proteger o patrimônio público, com os substitutivos da Comissão passaria, em primeiro lugar, a garantir sua criação em municípios com mais de cem mil habitantes e sob a autoridade do prefeito, e posteriormente manteria esta limitação de habitantes, no entanto, possibilitou não necessariamente a criação de uma Guarda Municipal, senão de órgão de vigilância, o que poderia incluir formas de polícias municipais⁹³. Ao menos conseguiu-se que, em votação, fosse rejeitado do texto da Comissão este artigo, ainda que se previsse a existência das Guardas Municipais na estrutura da segurança pública⁹⁴.

⁸⁸ *Ibid.*, pp. 117-127.

⁸⁹ Assembleia Nacional Constituinte, “Primeiro Substitutivo da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, Relator Prisco Viana”, *op. cit.*, art. 40 e inciso III.

⁹⁰ *Ibid.*, art. 41.

⁹¹ Assembleia Nacional Constituinte, “Segundo Substitutivo da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, Relator Prisco Viana”, em *Anais da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, 1987, vol. 124, pp. 1-46, art. 41.

⁹² Assembleia Nacional Constituinte, “Primeiro Substitutivo da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, Relator Prisco Viana”, *op. cit.*, arts. 41 e 42.

⁹³ *Ibid.*, art. 43; Assembleia Nacional Constituinte, “Segundo Substitutivo da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, Relator Prisco Viana”, *op. cit.*, art. 43.

⁹⁴ Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 8ª reunião da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, de 13/06/1987”, *op. cit.*, pp. 139-140.

Outra emenda aprovada no campo da segurança pública foi a mudança de nomenclatura das Forças Policiais e Policiais Judiciárias para, respectivamente, Polícias Militares e Polícias Civas. Neste momento foi travado um debate intenso acerca desta alteração, nos quais se centravam em evitar uma dualidade conflitiva entre as categorias civil-militar⁹⁵, porém, em nenhum momento, teve-se um debate de fundo sobre a democratização dessas forças.

Teve-se ainda outras tentativas, ainda que infrutíferas. As tentativas mais significativas foram: a exclusão da competência da Polícia Federal em realizar classificação de diversões públicas⁹⁶ ou de investigar infrações contra a ordem política e social; a inclusão de uma nova força como a Polícia Rodoviária Federal na estrutura das forças de segurança pública; a exclusão da qualificação das PMs como forças auxiliares e de reserva do Exército; a tentativa de possibilitar que os municípios criassem atividades relativas à defesa civil; além das tentativas de suprimir da competência das PCs a repressão criminal e, por fim, no estabelecimento da exclusividade da investigação a esta polícia⁹⁷.

Neste sentido, teve-se avanços e retrocessos. Por um lado, avanços –ainda limitados– com relação aos instrumentos de defesa da sociedade, tal como o quórum para aprovação do Estado de Sítio e a criação de um Conselho Constitucional, afastando uma interferência mais direta do CSN. Por outro lado, retrocessos com a perda de oportunidade de repensar a segurança pública longe de uma ideia de segurança nacional e vice-versa.

E a definição de J. Genoíno de segurança pública é significativa neste sentido:

“segurança pública tem que ser separada daquela questão militar, porque segurança pública é defesa da sociedade, dos direitos, da cidadania e, no limite, usa força, e não violência. Força no sentido da contenção, no sentido da prevenção, no sentido de atenuar, no sentido de ocupar, jamais guerra”⁹⁸.

E apesar de seguir com um melhor aperfeiçoamento nos seguintes espaços, esta discussão não se fez nítida. Até porque as Forças Armadas estariam habilitadas para atuar no campo da segurança pública.

⁹⁵ Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 9ª reunião da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, de 14/06/1987”, *op. cit.*, p. 128 e ss.

⁹⁶ Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 8ª reunião da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, de 13/06/1987”, *op. cit.*, pp. 137-139.

⁹⁷ Assembleia Nacional Constituinte, “Ata da 9ª reunião da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, de 14/06/1987”, *op. cit.*, pp. 135-145.

⁹⁸ José Genoíno, “Um debate sobre segurança pública e segurança nacional na Constituinte de 1987-1988: entrevista com o constituinte José Genoíno”, *op. cit.*, p. 55.

IV. ÚLTIMAS CONSIDERAÇÕES

Na Subcomissão, a partir das audiências públicas, das análises dos debates e dos relatórios, possibilitou-se criar uma classificação em quatro eixos vinculados ao nosso objeto de estudo, que são: os instrumentos de defesa da sociedade, segurança nacional, Forças Armadas e segurança pública. Desde estas quatro categorias, percebemos a permanência da ideologia de segurança nacional na Subcomissão, e da própria tutela militar, de modo a evidenciar não só uma ausência de ruptura com os sentidos autoritários anterior, senão também uma tentativa de a compatibilizar ao momento de redemocratização do país. Talvez esse pensamento possa ser mais bem traduzido a partir da própria estruturação da segurança pública através da permanência da PM, embora inicialmente sob o nome de Forças Policiais.

Os debates e as propostas foram balizados em dois grandes eixos, um em conservar a estrutura anterior em respeito a uma suposta tradição das instituições, ainda que pudesse ser compatibilizada com mecanismos de controle democrático decorrente da necessidade de se fazer a transição. Isso ocorreu, por exemplo, com os instrumentos de defesa da sociedade (Estado de Defesa e de Sítio) ao serem submetidos ao crivo do Congresso Nacional, e da retirada da competência da última palavra do CSN como ocorria no período autoritário. Minoritariamente, o outro eixo tentava romper com as estruturas dentro da institucionalidade, como em impor fim à ideologia da segurança nacional e fazendo bastante ruído e pressão por uma verdadeira transição. Como esperado, o relatório da Subcomissão não deixou de prever o CSN e sua ideologia, tampouco foi dado novos limites às Forças Armadas para que não pudessem atuar em questões de ordem pública, ou tampouco pediu-se o fim da PM, sendo proposto, no máximo, a sua desmilitarização.

Já no âmbito da Comissão temática tem-se alterações pontuais, porém foi mantido o sentido estrutural do projeto da Subcomissão. Alguns direcionamentos são visíveis ao campo da mediação dos instrumentos da defesa da sociedade a partir de mecanismos do controle exercido por outros poderes. No entanto, estes mecanismos de controle do controle não foram levados adiante nas instituições da segurança pública e das Forças Armadas, tanto no campo da discussão ou como o da votação.

Apesar de a presença militar ter sido um tanto sutil através da institucionalidade, como pela forma das audiências públicas ou até mesmo em reuniões com o relator R. Fiúza, por exemplo, em outros momentos deram-se descaradamente, como relata J. Genoíno, sobre o episódio em que na Comissão de Sistematização havia se retirada a tal tutela militar do art. 142, onde as Forças Armadas eram garantidoras da lei e da ordem.

“Na preparação do anteprojeto da Comissão de Sistematização, em uma negociação que envolveu Bernardo Cabral, Jobim, Fernando Henrique

Cardoso etc., nós incorporamos uma emenda sobre o papel das Forças Armadas que tirava do artigo 142 a defesa ‘da lei e da ordem’. E tiramos, e o projeto foi preparado sem essa expressão. Isso provou [sic] uma crise militar. O general Leônidas fez um pronunciamento duro com os demais ministros militares, com o aval do presidente Sarney de que a Constituinte estava desprestigiando, desconstituindo o papel das Forças Armadas. Isso produziu, por parte do Ulysses Guimarães, aquela famosa declaração que ele comparou os três ministros militares com os três patetas. No entanto, se buscou uma negociação que se deu a partir de uma proposta do Fernando Henrique Cardoso, de que se mantinha ‘a lei e a ordem’, final do artigo 142, desde que um dos poderes convocassem as Forças Armadas. No meu modo de entender, essa frase é a expressão da tutela militar. Porque lei e ordem cabem tudo. Isso foi um debate muito acirrado, e eu fui para o Plenário para suprimir esse final, perdi”⁹⁹.

Portanto, essa afirmação de J. Genoíno mostra o limite do poder originário da Constituinte e expressa um processo tutelado pelos militares não só na transição como no próprio processo constituinte. Mais grave ainda seria a manifestação do referido general ao jornalista Luiz Maklouf Carvalho, em sua obra *1988: segredos da Constituinte*, que cita Natália Viana: “o general Leônidas reconheceu que se envolveu ‘pessoalmente nesse debate’. Perguntado se havia alguma chance de que a Constituição saísse sem a GLO [Garantia da Lei e da Ordem], ele foi ríspido: ‘Não, porque eu não deixaria passar’”¹⁰⁰.

O processo constituinte foi rodeado pelos interesses militares não só nos assuntos afeitos diretamente a eles, como também em outras discussões, por exemplo, na questão indígena, que pode ser observado no trabalho de Rosane Lacerda, em *Os povos indígenas e a Constituinte*¹⁰¹, e em artigo publicado por Pádua Fernandes, *Povos indígenas, segurança nacional e a Assembleia Nacional Constituinte: as Forças Armadas e o capítulo dos índios da Constituição brasileira de 1988*¹⁰².

Estas interferências foram traduzindo-se na própria tutela militar, onde se conseguiu preservação a tradição intervencionista e golpista das Forças Armadas no contexto constitucional. Tal processo não significou uma ausência de resistências, senão que as resistências eram ineficazes ante uma maioria conservadora do chamado *centro*, cuja preocupação

⁹⁹ *Ibid.*, p. 38.

¹⁰⁰ Natália Viana, *Dano colateral: a intervenção dos militares na segurança pública*. Objetiva, Rio de Janeiro, 2021, p. 104.

¹⁰¹ Rosane Freire Lacerda, *Os povos indígenas e a Constituinte: 1987-1988*. CIMI - Conselho Missionário Indigenista, Brasília, 2008.

¹⁰² Pádua Fernandes, “Povos indígenas, segurança nacional e a Assembleia Nacional Constituinte: as Forças Armadas e o capítulo dos índios da Constituição brasileira de 1988”. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, vol. 1, nº 2, 2015, pp. 142-175.

era preservar a tradição e manter determinados interesses, não tendo em si um programa político-ideológico de nação.

As Forças Armadas e as PMs, bem como o Estado de Defesa e o Estado de Sítio, foram instituições consideradas como parte das tradições constitucionais, portanto, deveriam ser preservadas pela história institucional brasileira. E mais: tratava-se de instituições e de instrumentos necessários para a preservação da sociedade ante elementos subversivos da ordem social e política, como sujeitos revolucionários que historicamente *tentaram tomar o poder*.

Não obstante, o desenvolvimento dos instrumentos e das instituições que aqui trabalhamos tiveram alterações importantes desde o trabalho iniciado na Subcomissão ao que foi aprovado no Plenário. O resultado que vimos até aqui chegou a passar por um importante processo de discussão democrática e gradualmente se via a conformação de um possível equilíbrio constitucional de *checks and balances*, apesar deste processo ter se dado com maior ênfase a partir da Comissão de Sistematização. Talvez não fosse o ideal, porém possibilitou democratizar ainda mais as estruturas repressivas e de controle, de modo que divergimos em determinados aspectos com J. Genoíno.

Gostemos ou não, a estrutura de defesa do Estado é imprescindível modernamente, seja ela chamada do nome que for, como o Estado de Defesa e o Estado de Sítio, trata-se da forma dos Estados garantirem sua soberania e mais, de protegerem-se ante o imperialismo e de suas intervenções. Porém, aqui trata-se de uma versão tradicional, do uso dos instrumentos ante fatores externos, de maneira que convergimos com o olhar da esquerda, como o de J. Genoíno, na Constituinte com relação a esse assunto.

No entanto, divergimos contra a rejeição do Estado de Defesa como ferramenta intermediária até chegar ao Estado de Sítio, e absolutamente compartilhamos com ele sobre as medidas irrazoáveis que pode ser tomada para suspender determinadas garantias individuais que chegam a ser mais agressivas que no Estado de Sítio. Assim, a ideia intermediária como é o Estado de Defesa, em teoria, deve ser uma figura importante no Estado Democrático de Direito.

Obviamente que os problemas com relação a seu uso interno para salvaguardar a ordem pública é um limitante. Para além desses dois instrumentos, que não chegaram a ser utilizados desde a redemocratização do país, lamentavelmente tivemos a experiência trágica com a intervenção federal do Rio de Janeiro em 2018, além da mais recente ante os atos golpista de 8 de janeiro de 2023, em Brasília. Apesar de não havermos adentrado na discussão sobre a intervenção federal, considerando que é uma outra figura do controle social prevista constitucionalmente, ela não foi abordada dentro da Subcomissão e Comissão, de modo que fugiu do nosso escopo de análise.

Quanto às Forças Armadas, sua destinação expressou textualmente a tutela militar, como defendeu J. Genoíno. Seu relato desse processo, na Comissão de Sistematização, evidencia a própria negociação entre os constituintes em chegar a um acordo e evitar mais uma crise com os militares. Destiná-las à garantia da lei e da ordem, inclusive, vai mais além da tutela militar; é a possibilidade de que as Forças Armadas sejam responsáveis por assuntos internos, debate pelo qual é tratado sobre a militarização da segurança pública. A manutenção dessa expressão deve ser vista como uma ameaça ao próprio processo constituinte, conforme vimos com a manifestação do general Leônidas.

Não obstante, a doutrina das Forças Armadas, da segurança nacional, chegou a ser mantida nestes dois espaços de discussões, sobretudo através da ideia do CSN. A alteração de nomenclatura ocorreria a partir da Comissão de Sistematização onde passaria a ser chamado de *defesa nacional*, e seu conselho como Conselho de Defesa Nacional, além da criação do Conselho da República, em cuja composição deste foi previsto a participação de membros da sociedade civil.

Ao menos temos considerado que a manutenção da ideologia da segurança nacional subsistiu a partir de outros fatores para além do CSN ou do que o valha, como através: (a) das Forças Armadas com sua estrutura ainda política e intervencionistas baseada na ideia de um poder moderador que garante os poderes constitucionais, a lei e a ordem, como vimos no apoio do golpe jurídico-parlamentar-midiático de Dilma Rousseff em 2016 e as ameaças golpista ao longo da Nova República; (2) as Forças Armadas como competente para interferir em assuntos internos da segurança pública, como vimos na intervenção federal no Rio de Janeiro em 2018 e as centenas de missões de GLO nacional e internacionalmente, neste caso como no Haiti; e (3) da manutenção da estrutura militarizada da segurança pública¹⁰³, como da PM, e o não enfrentamento constitucional para o controle das forças internas de segurança pública, que podemos incluir sobretudo a PC, a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal. E em determinado grau, porém que não faz parte “formalmente” da segurança pública, podemos incluir as Guardas Municipais, que realizam um papel cada vez mais de enfrentamento da criminalidade. Todas estas polícias têm passado por um grau de militarização e de combate à criminalidade, que constitucionalmente, ao menos no âmbito estatal e distrital, é de incumbência da PM.

¹⁰³ Destacamos que do envio deste artigo até o período de sua publicação, o Supremo Tribunal Federal julgou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 995/DF e a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.780/DF, reconhecendo as Guardas Municipais como parte da segurança pública e equiparada às demais forças policiais. Isso, ao nosso ver, reforça o argumento de militarização e aumento do controle social que aqui destacamos.

Assim a crítica que nos resta com relação à segurança pública é a ausência de definição do que se trata a segurança pública e que, ao mesmo tempo, destina um rol de instituições à segurança assim como destina seletivamente espaços territoriais, natureza de atividades policiais através da investigação ou repressão a determinados delitos. Essas ausências que iniciam na Subcomissão não chegariam a ser superadas nas discussões posteriores, as permanências da constituição que se construía seriam as mesmas daquela que se tentava “superar”. Nesse sentido, Vera Regina Pereira de Andrade entende que:

“O enunciado [do art. 144 da Constituição] é pleno de ambiguidade, ou seja, ao mesmo tempo em que reconhece a segurança como direito e responsabilidade de todos, abrindo espaço para uma redefinição do modelo, mantém a ordem pública como núcleo de proteção e, com ela, o germe estrutural da seletividade e arbitrariedade do controle penal da rua [...]”¹⁰⁴.

A PM, que é a força autoritária e agressiva que subsiste da ditadura, será a instituição central na redemocratização que tem possibilidade a transposição da ideia de um inimigo interno aos espaços de combate tanto autorial como territoriais.

São desde estas considerações que temos o estado da arte das instituições de controle e repressão a partir da redemocratização, e pelos quais pudemos analisar com atenção a partir da Subcomissão e Comissão temática no processo constituinte brasileiro de 1987-1988.

V. REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vera Regina Pereira de, *Pelas mãos da criminologia: o controle penal além da (des)ilusão*. Revan, ICC, Florianópolis, 2012, 416 pp.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, “Anteprojeto do Relator Ricardo Fiúza para a Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”, em *Diário da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, 1987, vol. 132, pp. 1-36.

_____, “Ata da 1ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 07/04/1987”, em *Diário da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, Suplemento 95, 1987, pp. 8-10.

_____, “Ata da 3ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 14/04/1987”, em *Diário da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, Suplemento 96, 1987, pp. 82-97.

¹⁰⁴ Vera Regina Pereira de Andrade, *Pelas mãos da criminologia: o controle penal além da (des)ilusão*. Revan, ICC, Florianópolis, 2012, p. 362.

_____, “Ata da 6ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 22/04/1987”, em *Diário da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, Suplemento 97, 1987, pp. 29-50.

_____, “Ata da 7ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 23/04/1987”, em *Diário da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, Suplemento 98, 1987, pp. 30-45.

_____, “Ata da 8ª reunião da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, de 13/06/1987”, em *Anais da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, Suplemento 118, 1987, pp. 131-169.

_____, “Ata da 9ª reunião da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, de 14/06/1987”, em *Anais da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, Suplemento 132, 1987, pp. 105-151.

_____, “Ata da 9ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 28/04/1987”, em *Diário da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, Suplemento 99, 1987, pp. 52-85.

_____, “Ata da 10ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 29/04/1987”, em *Diário da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, Suplemento 100, 1987, pp. 46-65.

_____, “Ata da 11ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 30/04/1987”, em *Diário da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, Suplemento 100, 1987, pp. 65-75.

_____, “Ata da 12ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 05/05/1987”, em *Diário da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, Suplemento 102, 1987, pp. 47-65.

_____, “Ata da 13ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 06/05/1987”, em *Diário da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, Suplemento 103, 1987, pp. 55-87.

_____, “Ata da 15ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 18/05/1987”, em *Anais da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, Suplemento 103, 1987, pp. 93-105.

_____, “Ata da 17ª reunião da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, de 23/05/1987”, em *Diário da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, Suplemento 115, 1987, pp. 22-57.

_____, “Primeiro Substitutivo da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, Relator Prisco Viana”, em *Anais da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, 1987, vol. 122, pp. 1-7.

_____, “Resolução da Assembleia Nacional Constituinte nº 2, de 25 de março de 1987”. Brasília, 1987. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/resaco/1980-1987/resolucaodaassembleianacional-constituente-2-25-marco-1987-592261-normaatuizada-asse.html>.

_____, “Segundo Substitutivo da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, Relator Prisco Viana”, em *Anais da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, 1987, vol. 124, pp. 1-46.

_____, “Substitutivo da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, Relator Ricardo Fiúza”, em *Diário da Assembleia Constituinte*. Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, 1987, vol. 134, pp. 1-13.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, “Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições”. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-eleitoral-partidaria-e/comissao4.

_____, “Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”. Portal da Constituição Cidadã. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao-da-organizacao-eleitoral-partidaria-e/subcomissao4b.

CAVALCANTE, Ricardo Bezerra, CALIXTO, Pedro *et al.*, “Análise de conteúdo: considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método”. *Informação e Sociedade*, vol. 24, nº 1, 2014, pp. 13-18.

CODATO, Adriano Nervo, “Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia”. *Revista de Sociologia e Política*, nº 25, 2005, pp. 83-106.

COMISSÃO AFONSO ARINOS, “Anteprojeto Constitucional”, em *Anais da Assembleia Constituinte*. Diário Oficial, Brasília, Suplemento Especial 185, 1986.

FERNANDES, Pádua, “Povos indígenas, segurança nacional e a Assembleia Nacional Constituinte: as Forças Armadas e o capítulo dos índios da Constituição brasileira de 1988”. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, vol. 1, nº 2, 2015, pp. 142-175.

GENOÍNO, José, “Um debate sobre segurança pública e segurança nacional na Constituinte de 1987-1988: entrevista com o constituinte José Genoíno”. Entrevista concedida a Leonardo Evaristo Teixeira. *InSURgên-*

cia: revista de direitos e movimentos sociais, vol. 9, nº 2, jul./dez. 2023, pp. 33-64.

LACERDA, Rosane Freire, *Os povos indígenas e a Constituinte: 1987-1988*. CIMI - Conselho Missionário Indigenista, Brasília, 2008.

MARINI, Ruy Mauro, “El estado de contrainsurgencia”. *Cuadernos Políticos*, nº 18, 1978, pp. 21-29.

MUZZOPAPPA, Eva y VILLALTA, Carla, “Los documentos como campo. Reflexiones teóricas-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales”. *Revista Colombiana de Antropología*, vol. 47, nº 1, 2011, pp. 13-42.

PIA GUERRA, Maria, *Polícia e Ditadura: a arquitetura institucional da segurança pública de 1964 a 1988*. Ministério da Justiça e Cidadania, Brasília, 2016, 152 pp.

SCHINKE, Vanessa Dorneles, “A Assembleia Nacional Constituinte e as Forças Armadas: os trabalhos da Subcomissão”. *Revista Direito e Práxis*, vol. 13, nº 3, 2022, pp. 1820-1846.

TEIXEIRA, Leonardo Evaristo, *La militarización de la seguridad pública de Brasil en la Nueva República: una crítica de la economía política de la pena*. (Tesis en Maestría de Derechos Humanos), Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 2022. Disponible em: <https://repositorioinstitucional.uaslp.mx/xmlui/handle/i/8087>.

VIANA, Natalia, *Dano colateral: a intervenção dos militares na segurança pública*. Objetiva, Rio de Janeiro, 2021.

Enviado el (Submission Date): 24/5/2023

Aceptado el (Acceptance Date): 19/8/2023