

**MILITARES E SEGURANÇA PÚBLICA:  
UMA HISTÓRIA DA CONSTITUINTE DE 1987-1988**

Vinicius Lúcio de Andrade<sup>1</sup>  
Rafhael Levino Dantas<sup>2</sup>

**MILITARES Y SEGURIDAD PÚBLICA:  
UNA HISTORIA DE CONSTITUYENTE DE 1987-1988**

**RESUMO**

Esta investigação histórica surge da necessidade de compreensão da Constituinte de 1987-1988, especificamente quanto à formação do respectivo sistema constitucional de segurança pública. Isto é, entender as idéias, discursos e concepções que formaram o pensamento jurídico-constitucional a partir da influência das idéias militares autoritárias (doutrina de segurança nacional) antes da Constituição de 1988. Para isto foram traçados historicamente os elos formados entre o poder militar e os órgãos de segurança pública, e como estes liames permaneceram incólumes e acolhidos normativamente mesmo com a nova ordem jurídico-constitucional. Diante da ausência de pressões populares nestas questões, e também do organizado poder de influência das forças armadas dentro do processo constituinte o sistema de segurança pública permaneceu vinculado aos conceitos e paradigmas autoritários pretéritos a 1988. A literatura constituinte do período; os textos normativos produzidos após o Golpe de 1964; os anais da Assembléia Nacional Constituinte, e o discurso de militares sobre aquele período foram fontes utilizadas para fundamentar estas constatações. Metodologicamente o diálogo entre os conceitos próprios da historiografia e a metódica do direito constitucional pós-positivista propiciou o aprofundamento das discussões acerca das questões abordadas. Desse modo, na constituinte as disputas políticas por espaços de poder quanto aos aspectos pesquisados foram dominadas pelo poder militar durante o período de transição. Assim, o pensamento constitucional construtor das idéias da Constituição de 1988 não produziu uma resposta democrática e jurídica adequada para a problemática dos órgãos policiais.

**PALAVRAS-CHAVE:** História Constitucional; Constituinte; Militares

**RESUMEN**

Esto surge la investigación histórica de la necesidad de comprender la Asamblea Constituyente de 1987-1988, concretamente el formato de su sistema constitucional de la seguridad pública. Es decir, para entender las ideas, discursos y concepciones que formaron el pensamiento jurídico y constitucional de la influencia de las ideas militares autoritarias ( la doctrina de seguridad nacional ) antes de la Constitución de 1988. A esto se remonta históricamente los vínculos que se forman entre los militares y los órganos de seguridad pública, y la forma en que estos bonos se mantuvo incólume y dieron la bienvenida normativamente con el nuevo orden jurídico- constitucional. Dada la ausencia de presiones populares sobre estos temas, y también el poder organizado de la influencia de los militares en el proceso constitucional del sistema de seguridad pública se mantuvo vinculado a los conceptos y paradigmas pasado autoritario tensa a 1988. La literatura constituyente del

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor de Direito do Centro de Educação Superior Reinaldo Ramos – CESREI e da Faculdade Maurício de Nassau - FMN em Campina Grande-PB.

<sup>2</sup> Mestrando em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Consultor da Consultoria-Geral do Estado do Rio Grande do Norte.

período; se utilizaron textos normativos producidos después del golpe de 1964 , los anales de la Asamblea Nacional Constituyente , y el discurso sobre ese periodo de fuentes militares para corroborar estos hallazgos. Metodológicamente el diálogo entre ellos y los conceptos metodológicos de la historiografía del derecho constitucional postpositivistas facilitó la profundización de las discusiones acerca de las cuestiones planteadas. Por lo tanto , las políticas constitutivas de posiciones de poder en los asuntos estudiados disputas fueron dominados por el poder militar durante el período de transición. Por lo tanto , el pensamiento constructor constitucional de las ideas de la Constitución de 1988 no produjo una respuesta democrática y legal adecuada problemática de las agencias de policía.

**PALABRAS CLAVE:** Historia Constitucional; Constituyente; Militares

## **1. Introdução**

A investigação histórica construída neste artigo busca compreender como foi formatado o sistema constitucional de segurança pública na Constituição de 1988, isto é, sob quais influências, perspectivas político-jurídicas e aspirações de poder os órgãos policiais foram concebidos naquele período. Especialmente investiga as idéias e debates realizados durante a Constituinte de 1987-1988 e as idéias militares pretéritas mais relevantes para esta compreensão.

Dada a insuficiente historiografia jurídica constitucional, deste período, sobre essa temática foi necessário se debruçar sobre a literatura constituinte construída durante e após a finalização do texto constitucional; os anais da Assembléia Nacional Constituinte, bem como as idéias autoritárias(doutrina de segurança nacional) anteriores ao momento de construção normativa.

Utilizando-se das premissas historiográficas de não-linearidade, descontinuidade e autonomia do passado dialogou-se com a metódica do direito constitucional. A partir da idéia de superação do juspositivismo constitucional e inserção da história como elemento de compreensão da norma jurídica, sem desconsiderar o risco de utilização da história para legitimação da ordem constitucional.

Inicialmente foi apresentada a problemática do espaço de poder destinado as Forças Armadas na Constituição de 1988 após o período ditatorial, as negociações e movimentações dos militares a fim manter alguns núcleos de poder dentro da nova ordem jurídica. Concomitante a isto, as tímidas pressões populares em torno de mudanças no sistema constitucional de segurança pública, apesar da dedicação lançadas em outros temas sensíveis da nova constituição.

Em um segundo momento foi necessário delimitar os conceitos de militarismo e doutrina de segurança nacional e as influências destas idéias nas concepções e visões dos militares acerca do Estado e o processo de militarização da administração pública. Logo em

seguida, relacionou-se a Constituição de 1967 e a formação de um Direito da Segurança Nacional como instrumento de legitimação do autoritarismo na ordem jurídico-constitucional.

A partir desse complexo contexto da história jurídica buscamos a compreensão da Constituinte de 1987-1988. Foram analisados como os discursos dos militares e representantes da sociedade civil nas audiências públicas da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança influenciaram o no texto final da Constituição.

Paralelo ao discurso oficial foram trazidas confissões e avaliações de militares sobre os bastidores das negociações entre lideranças parlamentares da assembléia constituinte e líderes das Forças Armadas. Daí a vinculação das Polícias Militares ao Exército e a manutenção do sistema de segurança pública nos moldes gerais concebidos pela Ditadura Militar tem várias peculiaridades, limitações e problemas “silenciados” na Constituição.

Portanto, a Constituição não é apenas uma construção semântica, mas, sobretudo, tem natureza e concepção política e necessita para sua ampla compreensão ser analisada além da estrita metódica jurídica. Ou seja, a dinâmica constituinte-constituição precisa ser interpretada sob a perspectiva da História e da Política a fim de enriquecer o Direito.

Desse modo, perquirir os fundamentos históricos do sistema constitucional de segurança pública é vital para repensar as atribuições atuais dos órgãos policiais, as limitações do texto constitucional, os espaços normativos autoritários e a própria formação do pensamento jurídico-constitucional a respeito desse tema.

## **2. Cenário Histórico-Constitucional**

A Constituição de 1988 foi concebida sob a necessidade de superação do período ditatorial iniciado com o Golpe Militar de 1964. Não apenas no simbolismo de instalação de uma ordem constitucional democrática, mas efetivamente limitar o poder das forças armadas e retirá-los das posições de poder institucional, reservando-lhes os espaços estritamente militares nos moldes dos estados democráticos modernos.

Uma das discussões mais intensas e controvertidas na elaboração do texto constitucional foi qual seria o papel e o espaço de poder reservado as Forças Armadas(CARVALHO, 2006, P.133). E neste contexto, quais foram as influências do militarismo sobre o pensamento jurídico-constitucional, isto é, em que medida o poder militar afetou a formação das estruturas normativas da Constituição atual.

Diferentemente, de outras Constituições Democráticas que foram concebidas após rupturas sociais ou revoluções, no caso brasileiro, houve um processo de negociação, uma

transição política negociada, inclusive concebida por alguns setores políticos como um “pacto pelo alto” (ANTUNES, 2003, p.67). Os militares estavam inseridos nesse processo e referiam-se com recorrência a expressão de “abertura lenta e gradual”. Inclusive, segundo Barbosa(2012, p.236), o Presidente do STF a época endossou essa perspectivas nos seguintes termos:

“Em 1988, qual era a grande tarefa? O processo de transição “lenta, segura e gradual” não vinha acompanhado de uma resposta, isto é, de um projeto de país. Pelo contrário. A narrativa oficial vislumbrava a nova Constituição como a “conclusão do ciclo revolucionário”, nas palavras do então presidente do STF, ministro Moreira Alves. Ainda nessa perspectiva, a transição não implicava ruptura e, por conseguinte, representava tão somente a continuidade de um projeto já construído, quando muito a sua reacomodação.”

Entretanto, a tese de construção de uma nova Constituição para o país já estava presente nos encontros clandestinos do Partido Comunista, e em fins de 70 e início dos anos 80 ocupava a agenda dos partidos de oposição, as reivindicações da igreja, do movimento sindical e também instituições como a OAB e a Associação Brasileira de Imprensa(BARBOSA, 2012, P.186).

As possibilidades de participação popular nesse processo foram ampliadas, pois além da participação em audiências e a oferta de sugestões para formação do texto constitucional, tornou-se possível à proposição de emendas populares subscritas pelos cidadãos e apresentadas através de instituições civis e religiosas, desde associações até sindicatos patronais(DANC, 22/02/1987, p.46).

Em 1987 foram propostas 122 emendas populares, destas apenas cinco versavam sobre questões atinentes as Forças Armadas e a Segurança Pública, as Emendas nº 38(Polícia Rodoviária Federal), nº 94(Polícia Civil), nº 97(Corpo de Bombeiros), nº 102(Policia Militar) e nº 117(Forças Armadas), esta última, a mais relevante, proposta pela União Nacional dos Estudantes defendia o afastamento das Forças Armadas da vida política do país, pois entendia que “os militares não poderiam constituir uma categoria especial de cidadãos, que tem mais direitos que os demais, que se arvora em ser guardião dos interesses do país” (MICHILES, 1989, p.127).

Nesse período de transição formal, entre 1985 e 1988, no decurso dos trabalhos do Congresso Nacional Constituinte, os militares realizavam negociações e lobby em torno dos seus interesses. Para isto, foram nomeados treze oficiais superiores militares para manter reuniões e encontros com os constituintes (ZAUERUCHA, 2005, p.59). Este lobby fora organizado de tal forma que chegava a levar os congressistas para visitar instalações militares pelo país(STEPAN, 1988, p.65).

Em outros momentos utilizavam os enclaves de poder que detinham para impedir alterações no texto constitucional tidas como violadoras de suas prerrogativas ou espaços concebidos no ideário militar como “naturalmente” afetos as Forças Armadas – leia-se, Segurança Pública – o setor mais influenciado e afetado pela doutrina militar.

Importante observar, na visão dos militares, a Constituinte era o local onde havia um embate entre os defensores das Forças Armadas, e, no lado oposto, aqueles movidos por sentimento de revanche(CASTRO; D`ARAÚJO, 2001, p.17), motivados pela vontade de criar mecanismo jurídicos de punição dos militares responsáveis pelos excessos (torturas, desaparecimentos, homicídios, abusos,...) cometidos durante o período dos governos militares.

Diante da necessidade de reconstrução histórica desse período é necessário algumas ressalvas metodológicas, principalmente quando se procurar investigar a relação entre história e a construção do pensamento jurídico-constitucional brasileiro.

Uma delas é compreender que “a história não é um processo linear, contínuo ou em constante evolução”(FONSECA, 2010), mas é intensamente marcada por avanços e retrocessos, construções e rupturas. Portanto, a peculiar noção da evolução e aperfeiçoamento dos institutos jurídicos é própria do universo do Direito e não da história. Trata-se de uma percepção superada na historiografia.

Desse modo, segundo Hespanha(2005, p.112), historicamente o Direito pode ter um continuidade, ou mesmo uma noção progressiva quanto à natureza dos textos normativos, mas não em relação a natureza semântica desta produção normativa. Então, surge a necessidade da historiografia jurídica buscar através de densa pesquisa das fontes reconstruir o passado, mas deve ater-se principalmente as entrelinhas do discursos oficial das instituições jurídicas.

Trata-se de uma leitura historiográfica além do texto normativo, pois o historiador do Direito deve desconfiar da unanimidade, da continuidade, assim a história do direito constitucional não poder tornar-se mera legitimadora da Constituição e do Constitucionalismo.

Essa construção de uma história das idéias constitucionais brasileira necessita da dessacralização dos textos normativos, pois debruça-se para investigar a linguagem jurídica e o debate das concepções jurídicas no âmbito da Constituinte. Para a compreensão da formação do pensamento constitucional é necessário manter um diálogo entre as técnicas e sensibilidades da metodologia da história e a metódica do direito constitucional.

Segundo Muller(2006, p.44), para o positivismo jusconstitucional a constituição é um sistema formal de leis constitucionais e lei é meramente um ato de vontade estatal, assim

“as normas e os institutos de direito constitucional não podem apresentar um nexos material com dados da história e da sociedade atual”.

Essa concepção de “pureza dogmática” implica na redução da normatividade do Direito, ao libertar o direito de elementos “não jurídicos” como história, filosofia e política. Todavia, Muller destaca que para compreensão do direito constitucional é necessário compreender a complexidade além do texto normativo, pois este é apenas a ponta do iceberg para compreensão do teor da norma, ou seja, a literalidade normativa é apenas um dos aspectos para devida efetivação da norma.

Isto é, os teores materiais, as exigências, os programas e esforços políticos, posições jurídicas, formulações de teoria do estado são imprescindíveis(MULLER, 2006, p.48). Assim, estes elementos só podem ser obtidos com maior precisão científica através da historiografia jurídico-constitucional.

A Constituição não é simplesmente uma construção textual, e o trabalho de uma Constituinte não pode ser apenas vinculado ao texto promulgado, pois nela há uma afirmação jurídica contextualizada dotada de sentido. Para isto, “não importa apenas o que é dito, mas como é dito, por quem e em nome de quem”(BARBOSA, 2012, p.242).

Então, para compreensão da formação do pensamento constitucional na Constituinte de 1987, especificamente quanto à formatação dos órgãos policiais e suas respectivas atribuições constitucionais, é necessário investigar os contornos gerais do pensamento militar após o Golpe de 1964, sua influência na produção normativa deste período, e posteriormente perquirir os debates e as idéias apresentadas na Constituinte acerca dos órgãos de segurança pública.

### **3. Militarismo e Doutrina de Segurança Nacional no debate jurídico**

O militarismo<sup>3</sup> adquiriu contornos peculiares no Brasil do século XX como forma de superar, através do discurso da lei e da ordem, ora as supostas ameaças provocadas pelo comunismo e os movimentos e partidos de esquerda radicais, ora baseados na suposta falta de competência da sociedade civil em governar e dirigir a nação de modo satisfatório. Carvalho(2006, p.134) explica:

“Como se sabe, o projeto das Forças Armadas interventoras a serviço da ordem vem da década de 1930, e é de autoria do general Góes Monteiro. A doutrina Góes previa a eliminação da política dentro das Forças Armadas para que pudessem agir mais eficazmente como ator político. Em consequência, o Exército foi expurgado de

---

<sup>3</sup> Preponderância da doutrina, sistemas e idéias militares na vida política e administrativa de uma nação.

divergente e submetido à intensa doutrinação. Previa ainda a tutela sobre as forças políticas civis e uma política de industrialização baseada na iniciativa estatal.”

Havia um projeto de poder político que aspirava submeter o corpo social ao controle dos militares. Ocorreu uma “relativa pauperização da sociedade civil em prol da sociedade militar”(LOTRINGER; VIRILIO, 1983, p.91), assim enquanto a sociedade diminuiu houve inevitavelmente um crescimento do Estado militar. Mas isto só seria possível, no Brasil, de modo evidente em um momento de profunda crise institucional que propiciou a conjuntura política para o Golpe de 1964.

Afinal, o militarismo, isto é, o empoderamento dos militares surge nos momentos de crise, quando são concebidas como inúteis as soluções obtidas pelo processo político na normalidade institucional, ou seja, “a função intervencionista do poder militar quase sempre corta, mas não desata, os nós das dificuldades institucionais”, revelando-se ora conservadora, outras vezes como reformista e até mesmo revolucionária(BONAVIDES, 2010, p.63).

O pensamento militar desse período após a tomada de poder balizou-se em “acudir a pátria em perigo”, posteriormente, na Carta de 1967, os militares assumem “a idéia de pleno poder onde o exercício da segurança torna-se a instância caucionadora dos demais exercícios da função pública”(MENDES, 2012, p.37), a Doutrina de Segurança Nacional inicia um processo efetivo de regulação da cidadania e dos cidadãos segundo moldes militaristas.

Ou seja, o culto à ordem, a estabilidade das instituições, a submissão do dinamismo da vida coletiva e as liberdades individuais aos parâmetros militares de segurança. Com o Ato Institucional nº 5, o estado de segurança passa a mediar o Estado de Direito(MENDES, 2012), a democracia tornou-se apenas um conceito retórico, secundário, preservar a segurança nacional implicava esvaziar as instâncias e mecanismos democráticos: congresso nacional, eleições diretas, participação popular, mas, não apenas isto, também perpassava pelo doutrinamento das instituições coercitivas, isto é, a militarização do sistema de segurança pública.

Zaverucha(2005) entende por militarização “o processo de adoção e uso de modelos militares, conceitos e doutrinas, procedimentos e pessoal, em atividades de natureza civil”. Ou seja, quando os valores das forças armadas tornam-se também valores da sociedade – segurança nacional, por exemplo – há um aprofundamento do grau de militarização.

Aplicar parâmetros, disciplina e ideologia militar às polícias e as políticas de segurança pública fazia parte do objetivo de securitização da sociedade civil. Afinal, a ideologia é a ordem. “Não importa se essa ordem é socialista, capitalista ou outra qualquer, uma vez que ela não é realmente política, mas militar”(LOTRINGER; VIRILIO, 1983, p.93).

Inclusive, o Ato Institucional nº 5, de 1968, é concebido neste sentido, a partir do ideário dos integrantes do Conselho de Segurança Nacional, consequentemente representavam os interesses majoritários das Forças Armadas. A construção dos modelos normativos e institucionais se deu a partir das concepções de combate, enfrentamento, estratégia, controle, ordem, ou seja, elementos da ideologia militar que foram assimiladas e sistematizadas pelo sistema jurídico-constitucional.

Outro aspecto, o militarismo no Brasil do século XX por ter suas bases ideológicas na Doutrina de Segurança Nacional, não fazia uma distinção entre poder militar e poder civil(político), segundo Borges Filho(1997, p.61):

“Entende-se o poder militar como uma ordem ideológica específica que, dominada por um tipo determinado de legitimação revolucionária, baseada numa lógica de autonomia militar, detém um poder próprio na esfera jurídico-política do Estado, em oposição às restantes instâncias sociais. Já o poder político se expressa como uma ordem ideológica hegemônica, dentro de um contexto de conflitualidade, baseada na lógica da representação partidária e dominada por algum tipo de legitimação democrática, que reclama um poder temporal na esfera jurídico-política do Estado, em busca de um consenso junto às restantes instâncias sociais.”

Desse modo, as práticas políticas, a cultura organizacional das instituições, as reformas legislativas, estruturais, foram sendo realizadas sob uma ordem ideológica especificamente militar que não admitia divergências, conflitos e contestação. Assim, as instituições de segurança pública foram sendo submetidas a esse processo de militarização. Reflexos dessas concepções também puderam ser vista nos debates na Constituinte.

Quanto as órgão policiais, até o Decreto-Lei nº 1.072/69 durante o Governo Militar do Presidente Garrastazu Médici existiam Guardas Civas em 16 estados brasileiros, e eram polícias estaduais uniformizadas, hierarquizadas, mas de caráter civil, nos moldes da polícia inglesa, todavia havia um temor do governo militar de que estas corporações não eram confiáveis, influenciáveis politicamente e por serem civis poderiam votar e serem votadas, e assim provocar desestabilizações ao poder dos militares nos estados(MORAES, 2008).

Este decreto transformou-as em Polícias Militares e as unificou as Forças Públicas dos respectivos estados, estas anteriormente coexistiam com as Guardas Civas, mas historicamente tinham formação e estrutura militar, inclusive foram importantes recursos utilizados no período imperial para debelar rebeliões e revoltas.

Entre 1964 e 1987, as políticas de segurança públicas do país, o que englobava formatação dos órgãos de segurança, formação e treinamento, ações de repressivas e preventivas estavam submetidas a lógica militarista que baseava-se na Doutrina de Segurança



Nacional, no Brasil, a Escola Superior de Guerra vinculada ao Exército tinha função de ensinar e defender a ideologia da segurança nacional.

Havia uma série princípios e vários elementos vinculados a tal doutrina. Destacamos três princípios elencados por Coelho(2000, p.172):

“1. As Forças Armadas são um órgão essencialmente político; 2. Em vez de se fazer a política nas Forças Armadas, deve-se fazer a política das Forças Armadas; 3. Os princípios da organização militar devem reger a reorganização nacional. Isto é, não são modelos políticos, mas modelos organizacionais, os mais adequados para reorganização nacional.”

Essa perspectiva de modelagem organizacional segundo os parâmetros impostos pelas Forças Armadas configurou o sistema de segurança pública durante todo período ditatorial. Entre 1987 e 1988, nos trabalhos do Congresso Nacional Constituinte havia uma multiplicidade de discussões e disputas para o que seria efetivamente inserido no texto constitucional, inclusive esta relacionada ao perfil dos órgãos policiais, isto é, suas atribuições e funções constitucionais.

#### **4. Constituição de 1967 e Direito da Segurança Nacional**

A produção normativa e o pensamento jurídico do período foram influenciados pelas idéias militares relativas à segurança nacional. Inclusive, em 1971, o livro “Direito da Segurança Nacional”, escrito por Mário Pessoa – professor catedrático de Direito Internacional Público da Universidade Federal de Pernambuco - tentava sistematizar na literatura jurídica daquele período as bases dogmáticas para legitimação para o autoritarismo das ações do Estado.

Nesta obra jurídica, Pessoa(1971, p.243) conceitua o Direito da Segurança Nacional desse modo:

“É o conjunto de normas jurídicas, codificadas ou não, que objetivamente visam a conferir ao Estado a manutenção da ordem sócio-político-jurídica, indispensável à salvaguarda dos valores e características nacionais, sob a cominação, se ocorrerem atos criminosos que ofendam ou ameacem ofendê-la.”

Portanto, a “ordem”, seja ela social, jurídica ou política é a justificativa para produção normativa. Partia-se do pressuposto da necessidade “segurança total”, esta perspectiva jurídica subvertia a noção clássica do direito nos estados constitucionais modernos: defender os cidadãos dos abusos estatais e assegurar-lhe um núcleo mínimo de liberdades individuais.

Era um ramo do direito público que objetivava criar categorias jurídicas próprias e considerava ser menos conservador – leia-se com menos garantias – que o direito penal comum, pois tinha atribuição de “conservar as conquistas da revolução”. Caracterizava como direito especial e não excepcional, e por isto, permanente na ordem jurídica, estabelece as bases jurídicas da sociedade e “faz prevalecer o interesse da coletividade”(PESSOA, 1971, p.246-248).

Pessoa destaca a positividade do Direito da Segurança Nacional referindo-se ao Ato Institucional nº 5, o Decreto-Lei nº 200 e o Decreto-Lei nº 898. Com o AI-5 a Constituição Federal recebeu a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, nela fora trazida a Seção V, do Capítulo VII intitula-se – Da Segurança Nacional – dedicado a sistematizar a noção segurança nacional e os limites de sua aplicação.

Segundo Pessoa(1971, p.246-248), a Constituição de 1967 traz a “obliteração da palavra “defesa”, empregada um tanto ou quanto obsoletamente pela Constituição de 1946” quando esta se refere a “defesa externa”, “defesa do país”, “defesa nacional” e “defesa da pátria”, e trouxe no lugar a locução “segurança nacional”.

O Decreto-Lei nº 200 de 1967 previa a criação do Ministério das Forças Armadas, posteriormente alterado pelo Decreto-Lei nº 900 de 1967, tratam das diretrizes para reforma administrativa no âmbito federal, especificam a organização do conselho de Segurança Nacional e a finalidade do Serviço Nacional de Informações.

Anteriormente, o Decreto-Lei nº 314, havia definido quais eram os crimes contra a segurança nacional, e “as definições dispostas no Capítulo 1 eram consideradas uma atecnia, sob o aspecto jurídico”(PESSOA, 1971, p.248). Os conceitos apresentados: “segurança nacional”, “guerra revolucionária”, “guerra psicológica”, “segurança interna” eram juridicamente imprecisos, este último recebeu a seguinte definição legal: “integrada na segurança nacional, diz respeito às ameaças ou pressões antagônicas, de qualquer origem, forma ou natureza, que se manifestem ou produzam efeito no âmbito interno do país” (PESSOA, 1971, p.250).

Nesse contexto, a construção normativa a partir de Atos Institucionais, Atos Complementares e Decretos-Lei. O primeiro de natureza constitucional consistia na manifestação do poder constituinte originário(FERREIRA FILHO, 1984), os demais apesar de terem natureza infraconstitucional eram concebidos no âmbito do Poder Executivo, o que suprimia qualquer tipo de discussão legislativa, isto é, ausência de qualquer controle parlamentar e democrático.

A proposta teórica apresentada por Pessoa sobre o Direito da Segurança Nacional encontrava respaldo jurídico no debate constitucional aquela época. Segundo Costa e Dirschnabel(2012, p.18):

“Ferreira Filho, em sua obra A democracia possível(1972), discorre sobre a inadequação das cláusulas de estabilização constitucional(Estado de sítio) para conter a moderna “guerra revolucionária”. Para tanto, visando resguardar o Estado de Direito, o autor propõe a criação de uma legalidade especial.”

Portanto, a supressão das liberdades individuais através do pressuposto da “legalidade da exceção” era necessária a fim de conter a “guerra revolucionária”. Sob a ótica de manter a estrutura do Estado de Direito fora implantada uma legalidade especial para as situações de anormalidade política, ou seja, os acusados receberiam tratamento jurídico diferenciado, desde que enquadrados como suspeitos de participação na guerra revolucionária.

Ferreira Filho(Apud COSTA; DIRSCHNABEL, p.18) defendia que essa legalidade especial deveria ser efetivada com garantias, inclusive apreciação judicial. Entretanto, o AI-5 ao impedir a impetração de Habeas Corpus desmantelava o controle judicial das prisões, sem apreciação do magistrado, o encarceramento tinha natureza policial, administrativa.

Nos primeiros seis anos de após o início do período autoritário foram produzidos mais de cento e sessenta atos legislativos relativos a Segurança Nacional, isto é, desvincula-se do direito penal comum, “mas que exige regras especiais para ser preservada, fato que, por si só, denota o especialismo das suas normas complexamente organizadas”(PESSOA, 1971, p.270).

Nesse processo histórico de construção normativa ao longo da ditadura militar, o Decreto-Lei nº 898/69 – Lei de Segurança Nacional – asseverou as concepções devido a “insegurança generalizada” provocada pela guerra fria, “guerra revolucionária”, guerra de libertação nacional era necessário “enfrentar fatos puníveis novos de feição especial”, então sob estas premissas foram construídas este aparato normativo(PESSOA, 1971, p.271).

Durante a égide da Constituição de 1969, o cerceamento das liberdades individuais era justificada pela necessidade de segurança coletiva. O pensamento militar de cariz autoritária advogava que os interesses coletivos se sobrepujam aos interesses individuais, nesta perspectiva eram excludentes entre si.

Os ideólogos da segurança nacional explicitavam este raciocínio. Golbey do Couto Silva(1981, p.89) expõe a seguinte idéia:

“(…) não há de fato – nem poderia haver em sã consciência – quem negue no governo a responsabilidade total e, pois, o direito incontestável de agir, orientando, mobilizando, coordenando, para tal fim, todas as atividades nacionais. E a concentração maior de poder que daí resultar, em mãos dos delegados da vontade do

povo, a ampliação da esfera de atribuições reservada ao Poder Executivo, as restrições impostas aos próprios direitos de cidadania na forma prevista nos textos constitucionais são corolários iniludíveis de toda situação de reconhecida gravidade para a segurança nacional.”

As limitações impostas aos cidadãos nos textos constitucionais foram legitimadas moralmente pela necessidade de prover segurança. O poder executivo continha-se na idéia de estado forte e centralizador, inclusive a respeito da produção legislativa, norteadas sempre pela idéia de expansão dos mecanismos de segurança.

Segundo Barbosa<sup>4</sup>, o pensamento autoritário do Estado Novo, defendido por Francisco Campos, permanecia latente na construção do pensamento jurídico através de idéias como a de Manoel Gonçalves Ferreira Filho quando este constatava “uma inadequação do processo de elaboração das leis é a inadequação dos parlamentos para o desempenho da função de legislar”. Ou seja, a democracia representativa é vista como entrave, uma instituição superada, e até anacrônica.

Infere-se com isto, a facilidade com que o aparato jurídico vinculado a segurança nacional tenha sido construído e se aperfeiçoado durante todo o período autoritário. Portanto, a aspiração de sistematização de um Direito da Segurança Nacional era um reflexo da formatação autoritária conferida ao Estado pela Constituição de 1969.

Desse modo, com a reabertura do Congresso e o período entre as eleições diretas e os trabalhos da constituinte congressual foram herdadas estas concepções jurídicas de Estado e de Sociedade presente no pensamento autoritário. Afinal, as práticas jurídicas pré-existentes à Constituinte entre 1987-1988 estavam presentes no debate constitucional, havia uma disputa de mentalidades, inclusive as anteriores à Constituinte ainda estão presentes e vivas no cotidiano das instituições democráticas mesmo após a Constituição de 1988.

A fim de compreender o produto final, o texto constitucional, é necessário investigar as idéias e disputas presentes nos debates da Constituinte. Compreender a partir de que lógica de direitos e premissas argumentativas foi constituído o sistema constitucional de segurança pública.

## **5. Os Militares e os Debates na Constituinte de 1987-1988**

Durante os trabalhos da Constituinte Congressual em 1987 uma série de Audiências Públicas no âmbito da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança pode demonstrar a disputa existente entre o que vislumbravam os militares (inclusive Polícias

---

<sup>4</sup> P. 22-24

Militares) e as Forças Armadas(especialmente a Escola Superior de Guerra) em oposição ao que propunha a Ordem dos Advogados do Brasil e alguns setores da sociedade civil, destacadamente os setores acadêmicos acerca dos espaços de poder destinado ao militares na Constituição e no Sistema de Segurança Pública(BACKES, 2009, p.263).

Estas audiências perfizeram um total de sete encontros, nelas foram discutidos: os conceitos de Defesa do Estado e da Sociedade Democrática; Ideologia da Segurança Nacional; Relações das Forças Armadas e poder político(poder civil); o papel das Polícias Militares; O papel das Forças Armadas no regime democrático; Voto dos Militares; Atribuições da Polícia Federal e da Polícias Civas(BACKES, 2009, p.281).

A primeira audiência, em 22 de abril de 1987, a Escola Superior de Guerra indicou quatro dos seus professores para defender a importância das Forças Armadas para Segurança Nacional, e esta deveria se buscada através dos “objetivos nacionais permanentes(soberania, integração nacional, democracia, paz social, progresso)” (DANC, 18/07/1987), expressaram que a Segurança Interna diferenciava-se de Segurança Pública, na qual aquela deveria apenas lidar com os “agentes organizados com vista a subversão política da ordem social”, enquanto a segunda trataria dos ilícitos penais comuns.

Na segunda audiência, em 23 de abril de 1987, houve uma divergência apresentada pelo deputado constituinte José Genoíno quanto à vagueza do termo “objetivos nacionais” e “se esse conceito não criaria uma espécie de Estado da Segurança Nacional”(BACKES, 2009, p.280), todavia esse conflito de idéias ante a perspectiva da ESG fica explícita na segunda audiência, quando o Presidente da OAB, Márcio Thomaz Bastos, vincula a Ideologia da Segurança Nacional ao período ditatorial, e defende que com objetivos nacionais “cria-se uma nação abstrata, homogênea, simplificada(...), tudo que é conflito deixa de existir nessa fórmula mágica”(Danc de 19/07/1987, p.38) e não seria papel do Estado perseguir esses objetivos, pois isto implicava a supressão das liberdade individuais e da autonomia dos indivíduos.

Afinal, segundo Bastos(DANC, 19/07/1987, p.38):

“O que é preciso reconhecer que a Constituição não é outra coisa senão um pacto de convivência da nação e da sociedade, ao contrário de serem identidades homogêneas que vivem de mãos dadas, vivem sob o signo do conflito da contradição, do jogo de interesses e do conflito entre o capital e o trabalho, entre o professor e o aluno, entre homem da livre iniciativa e o homem do trabalho público(...).”

Portanto, nesta perspectiva era inviável construir um texto constitucional democrático sem estar presente essas concepção antagônicas, sobretudo quanto aos aspectos da relação entre Estado, Sociedade e Segurança, a visão dos militares baseada no conceito de

Estado de Segurança Nacional percebia “como fraquezas os debates, as discussões e os questionamentos que caracterizam os regimes democráticos liberais” (COMBLIN, 1978, p.73).

Segundo Comblin(1978, p.56), há três aspectos no conceito de Segurança Nacional: o primeiro, a supressão da diferença entre a violência e não-violência, ou seja, a busca da segurança sem questionar meios, seja através de qualquer força, violenta ou não; o segundo, a figura do inimigo seja no prisma político interno ou político externo, “dependendo das circunstâncias, os mesmos meios podem ser empregados tanto para os inimigo externos quanto para os internos”, assim desaparece a diferença entre polícia e exército; o terceiro, remove a distinção entre a violência repressiva e a violência repressiva, a segurança não opõe barreiras a guerra preventiva.

A visão da ESG estava baseada nessas premissas. Comblin questiona: “Quando pode-se achar que se atingiu um nível de segurança suficiente? O desejo de segurança tende a ser, em si, ilimitado.” Portanto, a segurança não pode ser concebida como valor em si, mas como uma escolha de política constitucional<sup>5</sup> através do qual a norma constitucional colocará limites e princípios normativos na utilização da força do Estado para promover segurança social.

Afinal, Kissinger(Apud COMBLIN, 1978, p.57) lembra que “a segurança absoluta tem um preço, que é a insegurança absoluta dos outros”, pois este estado absoluto de seguridade é ambíguo, inclusive inatingível. Há uma convivência histórica do homem com o medo, a insegurança, e principalmente com o risco.

Portanto, os debates na Constituinte, nesta subcomissão, tinham como substrato teórico em disputa estes conceitos e cosmovisões conflitantes. A defesa do militares dos ideais da Doutrina de Segurança Nacional, e, numa outra perspectiva, a Ordem dos Advogados do Brasil representando a sociedade civil criticava a visão militarista traduzida normativamente na Lei de Segurança Nacional de 1984, inclusive sugerindo que os tipos penais atentatórios ao Estado Democrático de Direito fossem incluídos no Código Penal, o que tornaria desnecessário a existência LSN.

Todavia, a contribuição discursiva mais relevante para esta pesquisa trata-se da proposta apresentada por Bastos(DANC, 18/07,1987, p.34) de desvincular as Polícias

---

<sup>5</sup> Observe-se que na Constituição de 1967, no art. 86 estava disposto da seguinte forma: “Toda pessoa, natural ou jurídica, é responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei”. Portanto, essa noção de permanente predisposição ao combate e a guerra contra os “inimigos da pátria”, uma característica do pensamento militar, a guerra total para segurança total faz com que inexista distinção entre civil e militar, ou seja, cidadãos, empresas, tudo torna-se objeto de estratégia.

Militares das Forças Armadas, defesa realizada no mesmo sentido pelo constituinte Roberto Brant na Terceira Audiência da subcomissão(DANC, 20/07/1987, p.67).

Essa sugestão fora proposta por integrantes das forças armadas, inclusive, Ulysses Guimarães, presidente da Congressual Constituinte, recebeu a proposta de maneira informal do Coronel do Exército Sebastião Ferreira Chaves, ex-secretário de Segurança Pública de São Paulo no governo de Abreu Sodré que durou de 1967 a 1971, de mudar o sistema policial da Constituição de 1988 extinguindo as Polícia Militares, sob duas justificativas: a Polícia Militar agia com base na violência e a Polícia Civil perdera a capacidade de investigação(CONTREIRAS, 1998, p.57).

A época constatou o Coronel Chaves que nos trabalhos constituintes percebeu grande resistência à desmilitarização da polícia e a possibilidade dos Estados organizarem livremente suas polícias, pois segundo ele “havia um grande “lobby” da PM na própria Constituinte”. O militar defendia a existência de uma polícia civil, com setor fardado, no qual o mais alto posto fosse o de capitão, entendia que “não poderia haver uma polícia com uma hierarquia semelhante à do Exército, pois, assim, ela se torna uma organização paramilitar”(CONTREIRAS, 1998, p.56).

Bem verdade, esse debate sobre qual sistema policial era ideal para o país estava nos jornais, assembléias populares, nas discussões acadêmicas entre 1985 e 1986(SULOCKI, 2007, p.116). Os Oficiais da PM defendiam a continuidade de sua vinculação ao Exército e a existência de duas polícias com funções diversas e operando no mesmo espaço territorial, entretanto os Delegados de Polícia desejavam uma polícia civil, única e de carreira(SULOCKI, 2007, p.116).

No anteprojeto de texto constitucional, a Comissão Afonso Arinos, os representantes da Polícia Civil mudaram de opinião e passaram a admitir a existência de duas polícias, mas a Polícia Militar teria menor efetivo seria destinada a ações ostensivas pontuais. Os representantes da PM continuaram a defender a coexistência das duas instituições e rejeitaram prontamente a nova posição dos delegados.

Na Quarta Audiência(DANC, 21/07/1987, p.116) havia seis representantes das Polícias Militares que fizeram uma defesa em bloco com discurso uníssono e levaram a Subcomissão as conclusões do III Congresso Brasileiro de Polícias Militares, estavam elencadas entre elas: as Polícias Militares como condição de Força Auxiliar do Exército, organização fundada na hierarquia e disciplina militares, manutenção da Justiça Militar Estadual.

Era um total de oito propostas, todas foram incluídas na Constituição de 1988. Uma constatação ao longo das sete audiências realizadas: 24 debatedores expuseram suas opiniões em grupos de uma a sete pessoas a cada audiência, destes debatedores, 18 eram militares das Forças Armadas ou das Polícias Militares e Bombeiros militares, os demais eram três Delegados da Polícia Federal, um da Polícia Civil e o Presidente da OAB(BACKES, 2009, p.281).

Portanto, havia um claro predomínio de espaço nos debates da visão militarista de segurança, inclusive de estruturação do Sistema Constitucional de Segurança Pública<sup>6</sup>, a vinculação das Polícias Militares às Forças Armadas, a centralização das Polícias Cíveis na figura do Delegado de Polícia e no papel constitucional de Polícia Judiciária.<sup>7</sup>

Apesar disto, as audiências tiveram o papel de apresentar “um Brasil nu e real, com problemas e sonhos, tensões e divergências”(COELHO, 1988, p.18). Essa possibilidade sistematizada nos trabalhos da Constituinte conecta-se a idéia de Constituição aberta(BONAVIDES, 2010, p.16), pois deu acesso as diversas camadas sociais ao debate constitucional.

É bem verdade, quanto aos aspectos desta pesquisa, as intervenções e influências populares não foram notáveis, em parte pelo desinteresse desse debate pela população e também devido a blindagem realizada pelas Forças Armadas durante o processo constituinte. A formatação do Sistema Segurança Pública e dos espaços constitucionais de poder atribuído às Forças Armadas não era uma matéria de interesse popular<sup>8</sup>.

Afinal, apenas 108 sugestões foram enviadas pelos cidadãos a Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e Sua Segurança, ou seja, foi o menor número entre todas as 24 subcomissões(MICHILES, 1989, p.81). Além das cinco emendas populares subscritas por entidades civis, todo o processo de discussão se deu a partir da visão de representantes do Estado, isto é, Oficiais das Forças Armadas, Polícia Militares, Bombeiro Militares, e secundariamente os Delegados de Polícia.

---

<sup>6</sup> Art. 142 a 144 da Constituição Federal

<sup>7</sup> Durante os debates da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança ficou visível a preocupação dos Delegados da Polícia Federal e Polícia Civil em defender seus espaços de poder através do texto constitucional, sem, contudo, impor qualquer tipo de oposições às pretensões dos militares quanto ao Sistema de Segurança de modo geral. A função de chefiar as Polícias Cíveis e presidir o Inquérito Policial era suficiente, diante da impossibilidade política de pressionar por maiores poderes e relevância dada preferência dispensada as Polícias Militares pelas Forças Armadas durante o período ditatorial.

<sup>8</sup> As comissões temáticas da Constituinte receberam um total de 9.770 sugestões. A maior parte dirigia-se à Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos, um total de 1.418 sugestões(MICHILES, 1998, p.62).



Nesse contexto histórico, a poder de persuasão política das Forças Armadas era evidente, quanto a proposta de extinção das Polícias Militares feita ao Presidente do Congresso Nacional, Ulysses Guimarães, este respondeu ao Coronel Chaves “que já não podia alterar mais nada porque tinha um compromisso com General Leônidas”, referindo ao Ministro do Exército no Governo Sarney, Leônidas Pires, o interlocutor das Forças Armadas junto ao Congresso Nacional.

Audiências públicas realizadas, emendas populares apresentadas, mais de uma centena de sugestões submetidas. Havia uma disputa política em curso. Afinal, “as questões constitucionais essenciais são políticas”, não há como separar constituição e poder constituinte, pois seria “excluir a origem popular da validade da constituição”(BERCOVICI, 2013, p.305).

Segundo Bercovici(2013, p.317) “a doutrina do poder constituinte é, antes de tudo, um discurso sobre o poder constituinte, exercendo o papel de mito fundador e legitimador da ordem constitucional.” Esse mal-estar dos juristas ao lidar com a arqueologia histórica do processo constituinte de 1988 provoca consequências negativas, pois não estimula uma reflexão sobre o poder constituinte, processo constituinte no Brasil e momento histórico de produção do texto constitucional.

A literatura jurídica brasileira, a exemplo de Raul Machado Horta, Paulo Bonavides<sup>9</sup> e Manoel Gonçalves Ferreira Filho parte das concepções européias sobre o poder constituinte, notadamente francesa, baseada no pensamento do Abade de Sieyès, Carré de Malberg, Georges Burdeau, Eduard Laboulaye, todos estes discutem o fenômeno constitucional francês(BERCOVICI, 2013, p.315).

Desse modo, estudar os debates, audiências, discursos e disputas na constituinte são importantes ferramentas para compreensão da nossa Constituição, isto é, suas imperfeições normativas, lacunas sistêmicas, espaços autoritários, incompletudes, tendo em vista a dinamicidade do fenômeno constitucional e sua permanente reinvenção e reconstrução.

## **6. O texto final sobre Segurança Pública e as Forças Armadas**

A Constituição de 1988 quanto às prerrogativas militares, funções constitucionais das Forças Armadas, atribuições e estruturação das Polícias Militares, ausência de distinção

---

<sup>9</sup> Paulo Bonavides tem a teoria mais original, ao indicar que o problema constitucional brasileiro origina-se devido à inadequação da ordem jurídica e política de atender aos interesses do povo gerando uma crise permanente, ao qual intitulou de “crise constituinte”(BONAVIDES, 2010).

entre Segurança Interna e Segurança Externa; Defesa do Estado e Segurança Pública possui algumas notáveis semelhanças com a Constituição de 1967.

Na redação final as Forças Armadas tem como função a garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem<sup>10</sup> o que implica uma séria problemática discutida por Bonavides(2010, p.212), afinal trata-se de uma “ambiguidade constitucional” a manutenção textual dessa construção normativa, pois abre possibilidade de intervenção política das Forças Armadas sem justificativa e de forma autoritária.

Interessante observar que a Constituição de 1891 incumbia as Forças Armadas o papel de sustentar as instituições constitucionais, uma tarefa distinta desta de 1967 e 1988, e legítima, inclusive a época o projeto da Comissão da Assembléia Constituinte<sup>11</sup> em 1823 dispunha o seguinte: “A Força Militar é essencialmente obediente, jamais se poderá reunir, sem que lhe ordenado pela autoridade legítima”(BONAVIDES, 2010, p.111). Portanto, não pode tornar decisões de forma autônoma, desvinculadas do poder executivo, um valor republicano presente no Brasil ainda no século XIX.

Essa reserva de poder do art.142 da Constituição de 1988 era vista de forma sensível pelo militares, da qual não abdicavam, inclusive em reunião ministerial do Governo Sarney durante o período da constituinte, o então Ministro do Exército General Leônidas Pires ameaçou “zerar o processo constituinte ao descobrir que a primeira versão da Constituição de 1988 retirava das Forças Armadas o papel de guardiães da lei e da ordem”(ZAUERUCHA, 1994, p.175).

Outra disposição normativa constitucional diz que as polícias militares e os corpos de bombeiros militares são forças auxiliares e reserva do exército<sup>12</sup>. Ou seja, manteve a maior parte da estrutura de segurança pública do país militarizado e vinculado aos militares. Essa vinculação aos militares de uma área da administração pública de natureza civil “preocupa-se mais com a defesa dos interesses do Estado do que da cidadania”(NÓBREGA JÚNIOR, 2010, p.123) e produz um déficit democrático nas instituições policiais.

O texto normativo da Constituição pretendia criar um Sistema de Segurança Pública e reservou aos Estados-membros a responsabilidade de configurar seus subsistemas estaduais. Todavia, deveriam fazê-los através alguns parâmetros: as polícias militares(inclui-se os corpos de bombeiros militares) com estrutura e hierarquia militar farão o policiamento ostensivo, terão função de garantir a ordem pública e serão vinculadas parcialmente ao

---

<sup>10</sup> Art.90 da Constituição de 1967 e art. 142 da Constituição 1988

<sup>11</sup> Projeto elaborado e subscrito por Antônio Carlos Ribeiro Andrada Machado e Silva, José Bonifácio de Andrada e Silva, Antônio Luiz Pereira da Cunha e outros liberais republicanos.

<sup>12</sup> Art. 13, §4º da Constituição de 1967 e art. 144, §6º da Constituição de 1988.

exército, todavia subordinas aos governadores; as polícia civis chefiadas por delegados de polícia terão a função de polícia judiciária.

A Constituição prevê que o disciplinamento para organização e funcionamento dos órgãos de segurança deverá ser realizado através de lei ordinária<sup>13</sup>. Todavia, recomenda no mesmo parágrafo que este seja realizado “de maneira garantir a eficiência de suas atividades”. Posta como finalidade básica e ordem constitucional explícita a eficiência desses órgãos.

A permanência da militarização das polícias militares e a inserção da polícia civil no texto expuseram um quadro inalterado para estrutura organizacional de segurança pública no país. Apesar da inserção da segurança pública como direito fundamental<sup>14</sup> e dever do Estado em promovê-la rompendo com o conceito de segurança nacional do período militar.

### **Considerações Finais**

A construção de uma história constitucional procura, sobretudo, compreender as normas constitucionais a partir de elementos que não são “essencialmente” jurídicos. A dificuldade de reconstruir uma narrativa sobre o passado das normas, instituições e práticas jurídicas possui limitações ante o risco do historiador do Direito produzir um discurso histórico de legitimação da ordem jurídico-constitucional.

A chegada dos militares ao poder a partir de 1964, os Atos Institucionais, principalmente o AI-5, bem como a Constituição de 1967 produziu as molduras jurídicas necessárias a militarização da administração pública. A doutrina de segurança nacional foi incorporada ao conteúdo jurídico e dotada de legitimidade jurídica.

As instituições policiais foram militarizadas – notadamente a Polícia Militar, recebeu tratamento de força auxiliar do Exército, treinamento, formação e identidade militar, tornou-se extensão do poder militar em área de natureza civil. As instituições coercitivas de caráter civil restringiram as Polícias Civis e Polícia Federal, todavia, mesmo nestas, o Exército e o Serviço Nacional de Informação(SNI) controlava e dava as diretrizes de atuação.

Durante mais de vinte anos um Direito da Segurança Nacional permeou a produção normativa do estado com mais de uma centena de instrumentos normativos foram criadas na

---

<sup>13</sup> Art. 144, §7º da Constituição Federal.

<sup>14</sup> Art. 144, caput da CF: “ A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.”.

busca de atingir os “objetivos nacionais” e atender os interesses militares sob a influência da ideologia da segurança nacional.

Com a abertura democrática e a formação da Constituinte Congressional de 1987-1988, uma infinidade de anseios, desejos e esperança foram lançadas sobre aquele processo político. A produção de um texto constitucional precisava acomodar interesses, minorar insatisfações, conceder direitos e negar outros. A prolixidade e extensão da Constituição de 1988 demonstram a amplitude dessa demanda reprimida pelo período ditatorial.

Os interesses populares canalizados formalmente através das mais de 9.700 sugestões as comissões temáticas da constituinte, bem como o instrumento das Emendas Populares interpostas por órgão de classe, associações e sindicatos, cerca de 120. Ou seja, o processo constituinte foi aberto e democrático quanto a essas possibilidades de interlocução entre o povo e seus constituintes.

Entretanto, as audiências públicas das subcomissões temáticas foram mais reveladoras de quais interesses estavam em disputa quanto ao que deveria ser inserido no texto constitucional. Especificamente, na subcomissão pesquisada - Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança – a presença dos militares das forças armadas foi predominante e dominou o debate, exceção as intervenções realizadas por alguns deputados constituintes e Presidente Nacional da OAB.

Portanto, a idéias militares de segurança nacional, combate ao inimigo, “segurança total”, inclusive um militarismo de natureza autoritária foi premissa para preservação dos espaços de poder e influência militar nos órgãos de segurança pública. As propostas de desmilitarização da Polícia Militar e sua desvinculação completa do Exército, defendidas inclusive por alguns setores militares foram rechaçadas.

Esta subcomissão não foi objeto de pressão popular, apenas cinco emendas populares foram enviadas, além de um número muito reduzido de sugestões populares, afinal a época os problemas de segurança pública não tinham a dimensão crítica como atualmente e nem mesmo um espaço tão amplo nos meios de comunicação.

Ademais, tratar de direitos trabalhistas (salário mínimo, jornada de trabalho, 13º salário) previdenciários (tempo de aposentadoria, tempo de contribuição) eram situações mais sensíveis aos cidadãos, inclusive a igreja católica, os sindicatos, as associações de classe, os movimentos sociais concentraram seus esforços nessas questões.

Ao final, o sistema constitucional de segurança pública teve a constitucionalização das Polícias Cíveis e a redação do caput do art.144 como principais alterações significativas. Quanto à formatação geral, as instituições policiais permaneceram reféns do militarismo e da

das idéias de segurança do período ditatorial, todavia sob o manto da pretensa “neutralidade” do texto jurídico. Os militares percebiam com naturalidade o controle ideológico e operacional sobre a maior parte das forças de segurança pública e ignoravam o caráter estritamente civil desta atividade.

Interessante observar, a transposição desse poder militar pós 1988 deu-se a partir das normas constitucionais. O dogmatismo jurídico-constitucional é o instrumento de legitimação das impropriedades, imperfeições e contradições dos órgãos de segurança pública, principalmente das Polícias Militares. A idéia de democratização das estruturas policiais não penetrou e não venceu no debate constitucional.

Demonstra-se com esta pesquisa a necessidade de construção e reconstrução da história constitucional recente, bem como a necessidade de dissecar os debates no interior do processo constituinte de 1987-1988. Inclusive para compreensão das vicissitudes e peculiaridades do sistema constitucional pública a fim de instrumentalizar o discurso jurídico acerca das necessidades de mudança e reforma constitucional.

### **Referências Bibliográficas**

ANTUNES, Marcus Vinicius Martins. Mudança Constitucional: o Brasil pós-88. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

BACKES, Ana Luiza (org). Audiências Públicas na Assembléia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna. Brasília: Edições Câmara, 2009.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. O poder constituinte do povo no Brasil: Um roteiro de pesquisa sobre a crise constituinte. Revista Lua Nova, vol.88, 2013, p.305-325.

BONAVIDES, Paulo. Constituinte e Constituição: A democracia, o federalismo e a crise contemporânea. 3. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

CARVALHO, José Murilo. Forças Armadas e Política no Brasil. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

CASTRO, Celso; D'ARAUJO, Maria Celina(org). Militares e Política na Nova República. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2001.

COELHO, Edmundo Campos. Em busca de identidade. O Exército e a política na sociedade brasileira. Rio de Janeiro: Record, 2000.

COELHO, João Gilberto Lucas Coelho. A participação popular na Constituinte. Revista Cultura Vozes. Petrópolis, v.82, n.2, p.14-20, jul./dez, 1988.

COMBLIN, Joseph. A Ideologia da Segurança Nacional. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1978.

CONTREIRAS, Helio. Militares: Confissões – Histórias Secretas do Brasil. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

COSTA, Mauricio Mesurini; DIRSCHNABEL, Leandro. A doutrina da Segurança Nacional: justificação da ditadura militar e perseguição do “inimigo”. IN Revista de Direito Univile, v.2, n.1, 2012, p.09-25.

COUTO E SILVA, Golbery do. Planejamento estratégico. 2. ed. Brasília: EdUnB, 1981.

Diários da Assembléia Nacional Constituinte de 19/07/1987 a 21/7/1987.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Comentários à Constituição Brasileira. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

FONSECA, Ricardo Marcelo. Introdução teórica à história do Direito. Curitiba: Juruá, 2010.

HESPANHA, António Manuel. Cultura Jurídica. Européia: Síntese de um milênio. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

LOTRINGER, Sylvere; VIRILIO, Paul. Guerra Pura: a militarização do cotidiano. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

MENDES, Candido. A Razão Armada. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2012.

MICHILES, Carlos(org). Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MORAES, Bismael B. Estado e segurança: diante do direito. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MULLER, Friedrich. Metodologia do Direito Constitucional. 4.ed. São Paulo: RT, 2006.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria Pereira. A Militarização da Segurança Pública: Um entrave para a democracia brasileira. Revista Sociologia e Política, v.18, n.35, p.119-130, fev-2010.

PESSOA, Mário. O Direito da Segurança Nacional. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército/Revista dos Tribunais, 1971.

STEPAN, Alfred. Rethinking Military Politics. Princeton: Princeton University Press, 1988.

SULOCKI, Victoria-Amalia de Barros Carvalho G. Segurança Pública e Democracia: Aspectos Constitucionais das Políticas Públicas de Segurança. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

ZAVERUCHA, Jorge. As Relações Civil-Militares no primeiro governo da transição brasileira: uma democracia tutelada. Revista Brasileira de Ciências Sociais nº 29, 1994, p.162-178.

\_\_\_\_\_. FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia(1999 a 2002). São Paulo: Record, 2005.