

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – FAFICH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ÍRIS GOMES DOS SANTOS

AGENTES DE MUDANÇA, CONTEXTOS POLÍTICOS & DINÂMICA
INSTITUCIONAL: um estudo sobre o processo de mudança institucional gradual no setor
da segurança pública no Brasil

Belo Horizonte – MG

Junho, 2015

ÍRIS GOMES DOS SANTOS

**AGENTES DE MUDANÇA, CONTEXTOS POLÍTICOS & DINÂMICA
INSTITUCIONAL: um estudo sobre o processo de mudança institucional gradual no setor
da segurança pública no Brasil**

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Natália Guimarães Duarte Sátyro.

Belo Horizonte, MG

Junho, 2015

ÍRIS GOMES DOS SANTOS

AGENTES DE MUDANÇA, CONTEXTO POLÍTICOS & DINÂMICA

INSTITUCIONAL: um estudo sobre o processo de mudança institucional gradual no setor da segurança pública no Brasil

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para a obtenção do título de doutora em Ciência Política.

Banca Examinadora:

Prof^ª. Dr^ª. Natália Guimarães Duarte Sátyro (orientadora – Depto. de Ciência Política/PPGCP-UFMG)

Prof. Dr. Luis Flávio Saporì (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC/Minas)

Prof. Dr. Eduardo Cerqueira Batitucci (Fundação João Pinheiro)

Prof^ª. Dr^ª Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro (Departamento de Sociologia/PPGS-UFMG)

Prof^ª. Dr^ª Vera Alice Cardoso Silva (Departamento de Ciência Política/PPGCP-UFMG)

“A Viagem do Pequeno Príncipe”

Sem você, sou metade
Saudade, eterna saudade
De um tempo...
em que te levava para qualquer parte
que te nutria com meu sangue, minha vida
Saudades...
De um tempo em que éramos um
de quando podíamos dividir os mesmos passos,
pensamentos, sentimentos e sonhos
Agora, você já bate as asas sozinho
e cativas por onde passa.
Sem você, nada faço
nada tenho, tudo é tão sem sentido
sem encanto, sem canto, sem voz...
Meu Pequeno Príncipe,
apagam-se as luzes das estrelas
quando você não está
a raposa se vai...a redoma se quebra
e a rosa seca,
o leite também
Volta para quem te quer tão bem!

Belo Horizonte, 02 de maio de 2011.

Dedicatória:

Para minha avó Myriam, “Dona Baratinha com fitas no cabelo e dinheiro na caixinha”, minha mãe duas vezes.

Agradecimentos

Uma tese não é apenas uma produção intelectual individual e original. Antes de tudo, reflete os contextos acadêmicos, as oportunidades de leitura, os encontros com teorias, métodos e os cenários sociais nos quais estamos imersos durante os 4 anos. Por isso, produto não existiria sem as interações do processo. Meu amadurecimento neste percurso foi mais um processo de resiliência, com mecanismos de entrada, de funcionamento, de retroalimentação, de motivação. E os principais mecanismos aqui são as pessoas. *A vida é a arte do encontro*. Por isso, agradeço pelos encontros com as pessoas mais importantes nesta caminhada:

À minha companheiríssima orientadora, professora Natália Sátyro, por sua confiança em meu trabalho, mesmo diante dos “sumiços” e “desesperos”, pela compreensão e sensibilidade em relação às minhas dificuldades decorrentes da maternidade e da falta de estrutura material, e, em especial, por sua competência intelectual, leitura crítica e respeito ao meu conhecimento. Suas risadas, sua presença de espírito, seus emails curtos, diretos e objetivos... Não sou afeita aos cerimoniais e formalidades acadêmicas, na verdade sou avessa, contudo, não posso perder a oportunidade de publicizar aqui a natureza brilhante de sua orientação. Indubitavelmente, não haveria tese, nem título ou superações sem sua crítica atenta (e seus mantras) nessa equação/interação.

Ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, pela acolhida e natureza distintamente idônea em relação aos ingressos de outros estados ou instituições. Aos professores Ranulfo Melo, pelos comentários valiosos ao meu projeto e Bruno W. Reis, por ter acompanhado meu estágio docente, atuando sempre como uma referência intelectual da mais rica e honesta valia. Não poderia deixar de mencionar os valiosos comentários tecidos pela banca de qualificação, composta pelo Prof. Saporì e Profa. Ludmila, que enriqueceram o desenho da pesquisa.

Aos colegas de doutorado, José Geraldo Gontijo, pela parceria em artigos, publicações, refeições e momentos de distração e Thiago Sampaio, companheiro de muitas horas.

Aos integrantes do grupo de pesquisa (CNPq) – Instituições Políticas Subnacionais, especialmente aos professores Celina Souza e Alvino Oliveira Sanches, além de serem grandes e constantes modelos de compromisso e intelectualidade, agradeço por oferecerem suporte material, cederem espaço físico para a pesquisa, e auxiliarem na captação de recursos para parte do desenvolvimento deste trabalho.

Às minhas avós e à minha mãe, por todos os exemplos de superação e perseverança, também pelos momentos de amparo e acolhida. São mulheres de fibra, são as mulheres de minha vida. Vó Miroca, prometi entregar esta tese com uma homenagem para você em vida. Então, tarefa cumprida e agora pode esperar o pós-doutorado e ficar por aqui mais um tempão!

Aos queridos tios e tias, especialmente aos da família mineira, que muito me incentivaram nessa caminhada, seja carregando meu filho pequeno no colo - enquanto eu ainda tentava a seleção de entrada, ou levando à escola, cuidando durante as doenças respiratórias recorrentes - seja pelo auxílio nas mudanças domiciliares ou por cederem camas quentinhas, abraços carinhosos, churrascos caprichados e cafés refinados - Patrícia Maria, que seria de mim sem vc?! - Não importa se não entendem x ou y do conteúdo deste material, vocês contribuíram como fatores determinantes.

Às amigas feministas mineiras, queridíssimas, inestimavelmente importantes durante o percurso do doutorado. Cada encontro com vocês significou um recomeço intelectual e moral: Larissa (cachinhos), Mariela, Mariana Dias, Mariana Alencar, Daniela, Helga, Aninha. Flores dos canteiros da UFMG.

Ao meu pai, mãedrastra, irmãs, paidrastra e prima (Dani) pelo respeito e apoio indireto e incondicional às minhas escolhas. À afilhada querida, meu docinho, minha irmã serena.

Aos amig@s, muitos destes (as) baian@s, companheir@s nesta trajetória: Érica (Kika) minha eterna confidente e amiga, Sarita (Chica Maria), Jéssica (índia), Simaia (Buduga), Paulo Éverton, Mariana Carvalho, Ive de Carvalho e Lis que me ajudaram na coleta de dados, Marina Ruth (Má), Raquel Mei, Patrícia Mei (abriu sua casa para uma estranha se abrigar); Leon (meu consultor jurídico); Henrique Oliveira; Laira (minha ex-bolsista, ex-orientanda – gente solidária e da melhor espécie), à Regina – que me acolheu em sua casa como a uma filha.

Por fim, aos companheir@s guardiões de Pandora, abram a Caixa que estou entrando com estilo para viver/fazer o mito.

Resumo

Esta tese buscou explicar o processo de mudança institucional no setor da segurança pública, observando sob quais condições de interação entre o cenário político, os atores e elementos endógenos das próprias instituições ocorrem mudanças ou dinamismo institucional. Trata-se de uma área que goza de notável estabilidade no que tange às suas instituições constitucionais, predominando elevada autonomia das burocracias policiais, sobretudo por estas serem atores institucionais com poder de veto. A pesquisa procurou responder à seguinte questão: como e por que, a despeito da estabilidade das regras macroinstitucionais, mudanças institucionais foram alcançadas no campo da segurança no período compreendido entre 1989 e 2014? A hipótese principal defende que num contexto marcado por múltiplos interesses e pontos de veto, a mudança institucional se caracteriza como de natureza gradual e lenta, vez que não se dá através de alterações ou emendamentos nas macroregras, mas a partir da ação de agentes políticos que exploram ativamente as lacunas e ambiguidades inerentes às instituições, interpretando a estrutura de constrangimentos e oportunidades de formas alternativas na direção de convertê-las para novas funções ou propósitos. Tal hipótese assenta-se em pressupostos da Teoria da Mudança Institucional Gradual, os quais buscam integrar a agência a fatores estruturais, destacando a importância da formação de identidades e coalizões, interpretação das regras e ideias circunscritas em seus eventos e contextos. Nessa perspectiva, mudanças são resultados menos de situações abruptas e descontínuas e mais de um processo gradual e endógeno decorrente da própria estrutura das instituições, de ambiguidades e lacunas existentes em seus desenhos emergidos ao longo do tempo no processo de interpretação, contestação e direcionamento de sua implementação. Valendo-se da metodologia de mapeamento de processo, esforço inicial foi realizado no sentido de analisar o legado institucional decorrente do regime militar, bem como mapear as fontes de ideias, arenas e ideologias postas durante a Assembleia Nacional Constituinte com o objetivo de aprofundar o entendimento sobre a tendência corporativista e conservadora impressa nas instituições do setor. Em seguida, as regras constitucionais vigentes foram analisadas segundo os elementos de sua sintaxe institucional na direção de se identificar as aparentes ambiguidades e lacunas que assentaram os esforços e movimentos de mudança na Nova República. A partir da identificação da estrutura de constrangimentos e incentivos latentes nas instituições em foco e do exame de emendas constitucionais (aprovadas, rejeitadas e arquivadas), bem como das leis criadas pós 1988 e das principais políticas públicas implementadas, observou-se que a circulação de novas ideias, decorrentes do amadurecimento de comunidades acadêmicas, e a articulação entre governos e intelectuais foram fatores determinantes para a conformação de coalizões capazes de processar um movimento gradual de sofisticação nas políticas do setor. A continuidade dessas políticas, investimentos e estreitamento das relações intergovernamentais incorreram numa trajetória que configurou uma rota de conversão gradual e acabou forçando a criação de novas regras em nível intermediário, as quais se direcionaram exatamente para o preenchimento de lacunas constitucionais segundo novas lógicas de ação.

Abstract

The present doctorate thesis aims to explain the process of institutional change in the public security sector. I observe under what conditions of interaction among the political scenario, actors and endogenous elements of institutions, changes and institutional dynamism take place. Constitutional institutions in the public security sector present high stability. Notably, police bureaucracy has great autonomy mainly because they are institutional actors who possess veto power. The main goal of this research is to answer how and why institutional changes were achieved in the public security sector between 1989 and 2014 despite the stability of macro institutional rules. The primary hypothesis is that in such contexts featuring multiple interests and veto-points, institutional change occurs in a slow and gradual way, not through amendments or alteration on macro rules but through actions undertaken by political agents who actively explore gaps and ambiguities inherent to institutions, interpreting structures of constraints and opportunities in a different way in order to convert them to serve to new functions or purposes. This hypothesis is based on premises of the Theory of Gradual Institutional Change which seeks to integrate agency and structural elements, highlighting the importance of identities and coalition formation, rule interpretation and ideas. Under this perspective, changes are less abrupt and disruptive than the result of a gradual and endogenous process deriving from the institutional structure itself, from the gaps and ambiguities on its design created over time through a process of interpretation, dispute and targeting in this policy implementation. Using a process tracing methodology, I initially analysed the institutional legacy of the Military Dictatorship, as well as traced sources of ideas, arenas and ideologies placed in the National Constituent Assembly. This work has been done seeking to further our understanding on the corporatist and conservative tendencies present on institutions of this sector. Then, I analysed current constitutional rules according to elements of their institutional syntax in order to identify gaps and ambiguities which allowed the efforts for changing in the New Republic. Through the identification of the structure of constraints and incentives underlying the focused institutions, and after examining constitutional amendments (approved, rejected and archived), as well as considering Laws created after 1988 and the main public policies implemented, I observed that the flow of new ideas resulting from the growing of epistemic communities and the alliance between governs and scholars were decisive factors for the formation of coalitions able to process a gradual movement to sophisticate public security policies. The continuity of such policies, investments and the strengthening of intergovernmental relations incurred on a path of gradual changing and forced the creation of new rules at the intermediate level directed to the fulfilment of constitutional gaps, that follows new logics of action.

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Decretos-Leis Editados por Governo (1965-1985)	96
Tabela 2 - Produção Legislativa no Setor da Segurança (1964-1988)	97
Tabela 3 – Origem da Proposição Legislativa nos Governos Federais (1964-1988)	98
Tabela 4 – Natureza e Objeto das Regras Criadas ou Adaptadas no Período de 1964-1988	100
Tabela 5 – Objetos das Sugestões Parlamentares Individuais - ANC	161
Tabela 6 – Natureza e objeto das PEC's no Setor da Segurança Pública (1989-2014)	213

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Composição Partidária da ANC de 1988 (titulares e suplentes)	147
Gráfico 2 – Filiação Partidária Anterior a ANC de 1988 (titulares e suplentes)	148
Gráfico 3 - Perfil dos Parlamentares da ANC de 1988 (titulares e suplentes)	149
Gráfico 4 - Posicionamento dos Constituintes Segundo Análise de Suas Emendas (Fases ANC)	187
Gráfico 5 - Posicionamento Predominante dos Políticos na Área de Defesa e Segurança Segundo Clivagens Partidárias e Ideológicas (Fases da ANC)	189
Gráfico 6 - Processo de Redação das Instituições de Defesa e Segurança na ANC de 1988	190
Gráfico 7 - Taxa de Homicídios no Brasil por 100 mil habitantes (1989-2000)	208
Gráfico 8 - Submissão de PEC's na Área de Segurança Pública (1989-2014)	211
Gráfico 9 - Natureza das PEC's no Setor da Segurança Pública (1989-2014)	214
Gráfico 10 – Propostas de Emendas Constitucionais Progressistas por Partido (1989-2014)	216
Gráfico 11 – Legislação Aprovada Segundo Área Temática (1989-2014)	236
Gráfico 12 – Relação entre Regras Infraconstitucionais e Constitucionais	237

Lista de Figuras (quadros, diagramas e grafos)

Quadro 1a - Tipos de Mudança Gradual	41
Quadro 1b - Tipos de Mudança Gradual Adaptado	49
Quadro 2 – Tipos de Agentes de Mudança	44
Quadro 3 – Fontes Contextuais e Institucionais de Mudanças e seus Respective Agentes	46
Quadro 4 – Alinhamento entre Agentes de Mudança e Outros Atores – Coalizões	46
Quadro 5 - Instituições Criadas ou Adaptadas nos Governos Militares (1964-1985)	94
Quadro 6 – Principais Sugestões do Anteprojeto Arinos e Suas Assimilações no Processo Constituinte e na C.F de 1988	127
Quadro 7 - Principais Elementos dos Projetos de Constituição Apresentados por Partidos Políticos na ANC e Suas Assimilações na Constituição Federal de 1988	138
Quadro 8 – Etapas, Fases e Período do Processo Constituinte (1987-1988)	155
Quadro 9 (a) - Audiências Públicas da Subcomissão: expositores convidados, temas das palestras, ideias defendidas e respectivas indicações	166
Quadro 9 (b) - Audiências Públicas da Subcomissão: expositores convidados, temas das palestras, ideias defendidas e respectivas indicações	167
Quadro 10 – Análise da Sintaxe das Instituições Constitucionais de Segurança Pública (Artigo 144 da Constituição Federal de 1988)	204
Figura 1 - Fatores de Estabilidade Institucional nos Cenários da ANC e no Período Pós-88	53
Figura 2 – Esquema de Comissões e Respective Subcomissões da ANC de 1988	152
Figura 3 - Fluxograma das Fases do Processo Constituinte e Respective Produtos	156
Grafo 1 – Total <i>Network</i> de Objetos das Regras de Segurança nos Governos Nacionais (1964-1988)	101
Grafo 2 - Total <i>Network</i> das Fontes Originais de Ideias das Instituições Constitucionais de Defesa e Segurança (C.F. 1988)	141
Grafo 3 - Total <i>Network</i> da Relação entre Sugestões Progressistas e Conservadoras e os Partidos Políticos (Fase A)	163
Grafo 4 - <i>Network</i> de Participantes Processuais com Propostas Individuais e Emendas (Fases A e B)	182

Lista de Abreviaturas e Siglas

AI	- Ato Institucional
ANC	- Assembleia Nacional Constituinte
ARENA	- Aliança Renovadora Nacional (partido político)
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
C.F	- Constituição Federal
CBM	- Corpo de Bombeiro Militar
CCJC	- Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CEDEC	- Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
CLACSO	- Conselho Latino Americano de Ciências Sociais
CPEC	- Comissão Provisória de Estudos Constitucionais
CS	- Comissão de Sistematização da ANC
CSN	- Conselho de Segurança Nacional
D.F.	- Distrito Federal
DOPS	- Divisão de Ordem Política e Social
EMFA	- Estado Maior das Forças Armadas
ESG	- Escola Superior de Guerra
FFAA	- Forças Armadas
GM	- Guarda Municipal
hab.	- Habitantes
LSN	- Lei de Segurança Nacional
MDB	- Movimento Democrático Brasileiro (partido político)
MP	- Medida Provisória
OAB	- Ordem dos Advogados do Brasil
ONG's	- Organização não Governamental
ONP	- Objetivos Nacionais Permanentes
ONU	- Organização das Nações Unidas
PC	- Polícia Civil
PCB	- Partido Comunista Brasileiro
PDC	- Partido Democrata Cristão
PDS	- Partido Democrático Social
PDT	- Partido Democrático Trabalhista
PEC	- Proposta de Emenda Constitucional
PF	- Polícia Federal
PFF	- Polícia Federal Ferroviária
PFL	- Partido da Frente Liberal
PL	- Partido Liberal
PL	- Projeto de Lei
PLP	- Projeto de Lei Complementar
PM	- Polícia Militar
PMB	- Partido Municipalista Brasileiro
PMDB	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROTEJO	- Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável
PSC	- Partido Social Cristão
PSDB	- Partido da Social Democracia Brasileira
PT	- Partido dos Trabalhadores
PTB	- Partido Trabalhista Brasileiro
PTR	- Partido Trabalhista Reformador
SENASP	- Secretaria Nacional de Segurança Pública
SNI	- Serviço Nacional de Informação
STF	- Superior Tribunal Federal
SUSP	- Sistema Único de Segurança Pública
UDN	- União Democrática Nacional (Partido)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
PARTE I – MARCO TEÓRICO.....	22
CAPÍTULO 1 – NOVO INSTITUCIONALISMO, ESTUDOS HISTÓRICOS E MUDANÇA GRADUAL: NORTEANDO O DEBATE CONCEITUAL.....	22
1.1. Instituições e Comportamento Político.....	23
1.2. Instituições do Ponto de Vista Histórico.....	28
1.3. Como explicar a mudança: Arranjos Institucionais Estáticos ou dinâmicos?	30
1.4. A Explicação da Mudança Como Processo Lento e Gradual.....	35
CAPÍTULO 2 – CONSIDERAÇÕES E ARGUMENTOS DA LITERATURA NACIONAL: UMA ÊNFASE NA ESTABILIDADE DAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA	50
2.1. Legado Histórico Autoritário	54
2.2. Burocracias – insulamento e corporativismo	57
2.3. Ideologia Político-partidária.....	59
2.4. Perfil dos Formuladores de Políticas Públicas	62
2.5. Arranjo Federativo e Relações Intergovernamentais.....	63
PARTE II – INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA ANTERIORES À NOVA REPÚBLICA.....	68
CAPÍTULO 3 - INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA NO PERÍODO DE 1962-1988: REFLEXÕES SOBRE O LEGADO INSTITUCIONAL	69
3.1. Política, Burocracias & Instituições de Segurança.....	71
3.2. Instituições de Segurança no Estado Novo e Período Democrático Pré-golpe.....	76
3.3. Instituições de Segurança nos Governos Militares: adaptação e inovação	84
3.4. Instituições de Segurança no Período de 1964-1988: uma análise em painel	96
CAPÍTULO 4 – CONTEXTO POLÍTICO DE ABERTURA E TRANSIÇÃO: FONTES DAS IDEIAS DE MUDANÇA E DE ESTABILIDADE INSTITUCIONAL	104
4.1. O Contexto de Abertura Política	104
4.2. A Conjuntura Política da Transição.....	111
4.3. Aspectos do Campo da Segurança Pública no Período de Transição.....	116
4.4. Fontes de Ideias de Mudança e Estabilidade Institucional: aparelhando o campo de batalha entre ideias progressistas e conservadoras	120
Fonte: Elaboração própria com base em dados da Câmara e Senado.	127
4.4.2. Os Lobbies das Forças Armadas e Suas Clivagens ideológicas.....	128
4.5. Permeabilidade de Ideias e Interesses na Constituição Federal de 1988	139
CAPÍTULO 5 - ATORES, PARTIDOS E IDEOLOGIAS NA JANELA DE OPORTUNIDADE DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE (1985-1989): O CENÁRIO DA INOVAÇÃO LIMITADA.....	144
5.1. O Processo de Instalação, Regras e o Funcionamento da ANC.....	145
5.2. As Arenas das Instituições de Defesa e Segurança Pública na ANC.....	158
5.3. O Contra-Ataque das Ideias Progressistas e a Lapidação Corporativista.....	184
PARTE III – INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA NO PERÍODO DA NOVA REPÚBLICA	195
CAPÍTULO 6 – AGENTES DE MUDANÇA, CONTEXTOS POLÍTICOS E INSTITUIÇÕES NACIONAIS DE SEGURANÇA NO PERÍODO DEMOCRÁTICO (1989-2014).....	196
6.1. A Gramática das Instituições de Segurança na Nova República.....	197
6.2. Contextos Políticos e Agentes de Mudança	207
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	240
REFERÊNCIAS.....	244
APÊNDICES.....	256

INTRODUÇÃO

Ao fim do regime militar, o cenário de violência e insegurança social foi veementemente repercutido no debate público. Tratava-se de um momento de preocupação com a reorganização democrática em diversos domínios da sociedade. Porém, nesse contexto, o avanço da criminalidade se tornou uma justificativa apropriada para defender a ideia de enfrentar o fenômeno da violência a partir da intensificação da repressão e do recrudescimento do uso da força policial, o que não exigiria uma mudança institucional porque já existiam burocracias específicas para desempenhar políticas repressivas. Como resultado, as instituições do setor na Nova República acabaram conservando vínculos com instituições de segurança do regime anterior¹.

Assim, ao contrário do ocorrido em outras esferas de atuação do Estado, as regras constitucionais (macroregras) referentes à segurança pública não sofreram mudanças significativas na transição entre os regimes (SOARES, 2005, 2012; SAPORI, 2007), sobretudo no que diz respeito à estrutura e funcionamento do sistema que voltou a concentrar-se na esfera estadual, sob o comando predominante das polícias, a partir de uma concepção tecnocrática e desarticulada de planejamento e execução dos serviços de segurança, sem qualquer agência ou mecanismo definido especificamente para exercer o controle externo das burocracias. Costa e Lima atestam que a forma como a segurança pública foi retratada nas Constituições brasileiras indica que este é um conceito “em aberto”, não havendo consenso sobre seu significado. Em nenhuma Carta o conceito foi claramente definido e na Constituição de 1988, embora apresente avanços em relações às anteriores, o termo parece surgir como uma oposição à ideia de segurança nacional, “na tentativa instrumental de fornecer ao Estado condições e requisitos democráticos de acesso à justiça e garantia de direitos” (2014, p.484).

Passados os anos iniciais de retorno à democracia, a criminalidade continuou crescendo em ritmo acelerado. No período de 1980-1996, capitais e regiões metropolitanas sofreram um crescimento médio de 7,7% nas taxas de homicídios ao ano, realidade também vivenciada de forma mais incisiva por pequenas e médias cidades do interior a partir de 1998. Houve relativa estagnação do ritmo de crescimento da violência letal no país a partir de 2003,

¹ A decisão pela manutenção da condição de força auxiliar e reserva do Exército à qual estão subordinadas as Polícias e Bombeiros Militares implicou na preservação de diversos Estatutos e regulamentos produzidos ou reformulados durante os últimos governos militares e no governo Sarney (Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, do Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969, modificado pelo Decreto-Lei nº 1.406, de 24 de junho de 1975, e do Decreto-Lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983).

porém os indicadores ainda são considerados epidêmicos², isto é, apresentam curvas ascendentes de criminalidade e violência letal registrando índices acima de 10 mortes por 100 mil habitantes (Organização Mundial da Saúde – OMS; Waiselfisz, 2011). O quadro alarmante do setor indica que tanto o arranjo institucional vigente quanto a natureza repressiva das políticas, legados pela transição democrática, não conseguiram conter o fenômeno da violência, nem garantir espaços seguros de convivência e a promoção da cultura de paz, remetendo, necessariamente, a uma retomada das discussões sobre reforma e mudança institucional no sistema de segurança pública, objeto dessa tese.

Acadêmicos, militantes de direitos humanos e comunidade política avaliam que os resultados alcançados no campo estão aquém daqueles observados em outras áreas - saúde, educação, assistência social. Mas, quais fatores explicam um descompasso grande entre o setor da segurança e os demais? Por que, mesmo diante da evidente falência do sistema de segurança, as regras constitucionais não foram modificadas? Estas são questões para as quais a literatura vem esboçando algumas respostas embasadas, sobretudo, em fatores exógenos às instituições: lobby das Forças Armadas durante a Assembleia Nacional Constituinte; corporativismo das burocracias policiais; reduzido interesse e participação de partidos de esquerda nas discussões e políticas; dentre outros. Nessa literatura, predomina a ideia da existência de imobilismo e estabilidade institucional fundamentada em análises do processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 e na posterior ausência de emendamento constitucional (ADORNO, 1998; ALVAREZ et al, 2004; BARREIRA, 2004; ZAVERUCHA, 2007; CARVALHO, 2008; SOARES, 2007 e 2012; BEZERRA, 2012).

No entanto, afirmar que as “instituições constitucionais” do jogo, nos termos de Tsebelis (2009), não foram redefinidas para a indução de reformas no sistema durante a arena da Constituinte de 1988, e também ao longo da Nova República, implica problematizar as consequências diretas do arranjo institucional mais do que assumir, *a priori*, o imobilismo institucional. Mesmo que a atuação dos atores esteja formalmente atrelada aos dispositivos constitucionais vigentes, as macroinstituições não determinam *de per se* os processos e resultados políticos, assim como não acarretam uma estagnação irreversível das instituições intermediárias, sendo necessário analisar as instituições em seus contextos sociais e políticos específicos e cotejar que estas são, inclusive, redefinidas e, ou, modificadas a partir de tal interação (THELEN e STEINMO, 2002; IMMERGUT, 2006; MAHONEY e THELEN, 2010).

² Especialmente no que diz respeito à vulnerabilidade e vitimização juvenil.

Esta pesquisa procura testar as hipóteses explicativas da estabilidade apresentadas pela literatura no intuito de aprofundar o conhecimento empírico no campo. Mas, também pretende ir além ao defender a tese de que a mudança institucional não se reduz à mudança constitucional³. O fato de as macroregras permanecerem estáveis não implica a ausência de dinâmica e mudança institucional em nível infraconstitucional. Desta forma, a pesquisa rediscute a perspectiva que os estudiosos da área têm utilizado para analisar o fenômeno da mudança. O *objetivo geral* é explicar o processo de mudança nas instituições de segurança pública, observando sob quais condições de interação entre o cenário político, os atores e as instituições existentes tornou-se possível ocorrer mudança ou dinamismo institucional.

Para tanto, privilegia os fatores endógenos das instituições e sua relação com a capacidade de agência dos atores, observando os efeitos em diferentes contextos políticos no período de 1964 a 2014. Inverte, assim, o foco de análise comum ao partir da seguinte *questão*: como e por que, a despeito da estabilidade das regras constitucionais, ocorrem mudanças nas instituições e políticas de segurança, sejam no conteúdo dos programas e ações políticas, sejam nos marcos e mecanismos regulatórios intermediários?

A investigação justifica-se, do ponto de vista empírico, por buscar contribuir para a redução das lacunas analíticas sobre as instituições e políticas de segurança, pois, até então, os poucos estudos e reflexões existentes trataram das mudanças institucionais a partir de uma avaliação superficial das regras constitucionais ou traçaram análises isoladas sobre o trabalho policial e a organização interna das burocracias do setor, não abarcando, por exemplo, a relação de articulação, subordinação, cooperação e coordenação entre burocracias, executivo e legislativo. Inexistem, portanto, estudos mais consistentes sobre o cenário abrangente da dinâmica institucional e dos agentes de mudança que sustentam e, ou, promovem inovações nos conteúdos e gestão das políticas e instituições. Do ponto de vista teórico, as análises deste trabalho permitem problematizar não apenas os estudos sobre dinâmica institucional no setor, mas também contribuir para uma aproximação entre o campo da segurança e as teorias e modelos analíticos próprios da Ciência Política, especialmente de categorias caras ao Novo Institucionalismo (SAPORI e ANDRADE, 2007).

Para realizar a análise proposta e fundamentar a explicação da mudança institucional, esta investigação utiliza como aporte teórico estudos do Novo Institucionalismo Histórico, mais detidamente aqueles que trazem contribuições para compreender processos de mudanças

³ Sobre mudança institucional numa perspectiva constitucional, ver: Souza (2008); Melo (2005); Couto e Arantes (2003 e 2006).

institucionais lentos e graduais, nos quais a dinâmica e desenvolvimento institucional não dependem necessariamente de rupturas ou transformações abruptas nas regras. A discussão da Mudança Institucional Gradual (*Theory of Gradual Institutional Change*) baseia-se em pesquisas recentes cuja orientação histórica propõe outro olhar acerca do fenômeno de mudança e estabilidade institucional, buscando superar modelos analíticos que defendem a ocorrência de transformações abruptas, provocadas especialmente por fatores exógenos, como condição necessária e suficiente para os processos de mudança (MAHONEY e THELEN, 2010). Estes estudos combinam a agência a fatores estruturais, destacando a importância da formação de identidades, interpretação das regras e das ideias circunscritas em seus tempos, sequenciamento de eventos e contextos. Nessa perspectiva, mudanças são resultados menos de situações abruptas e descontínuas e mais de um processo cumulativo, gradual e incremental decorrente do próprio comportamento assumido pela instituição diante de ambiguidades e lacunas existentes em seu desenho e, ou, emergido ao longo do tempo no processo de interpretação e direcionamento de sua implementação. Assim, compreender as instituições enquanto dinâmicas é presumir a probabilidade de mudança ainda que certas regras permaneçam inalteradas.

Esta investigação incorpora também a perspectiva conceitual de “instituição” que compreende e ressalta sua natureza “distributiva” do poder (OFFE, 2006), pois autoriza a conformação da ideia de que a mudança institucional envolve um reequacionamento das relações e recursos de poder entre os atores, sendo, portanto, altamente conflituosa e dinâmica. Tal característica distributiva da instituição é, simultaneamente, a mesma que permite uma análise do papel de agência, por procurar repensar a relação dinâmica entre atores e estrutura, e possibilita uma problematização do caráter de autorreprodução das instituições (MAHONEY e THELEN, 2010). No caso das instituições de segurança, compete esclarecer uma importante colocação de Lemgruber, *et al*, (2003) sobre a particular característica de um sistema que, embora se constitua como um regime de exceção paralelo sob um Estado de Direito formal democrático, é passível de modificações, visto que a superação das resistências às mudanças é um processo contínuo, gradual e permanentemente reiterado ao longo do qual os próprios direitos sociais e experiências em outros setores reproduzem e consolidam novos padrões e ideias, sendo um processo que se opera concomitantemente no âmbito da sociedade, das burocracias policiais e dos políticos, e na interação entre estes atores.

Grosso modo, a mudança institucional ocorre, de fato, quando uma gama de atores redefine suas lógicas de ação, com base numa reinterpretação de dada estrutura de

constrangimentos e oportunidades, sem necessariamente existirem alterações nas regras, o que pode ocorrer a partir de diferentes tipos de mecanismos (STREECK e THELEN, 2005). Num espaço de interpretação, a maneira com a qual diversas políticas são “rotuladas” ou tratadas pode facilitar a formação de certas coalizões, e dificultar outras, e a introdução de novas ideias, por exemplo, pode fazer com que grupos repensem os seus interesses e mudem cursos de ação (WEIR, 2006). As ideias têm fundamental importância, pois constituem ferramentas para a apropriação e direcionamento das instituições, possibilitando identificar e explorar áreas de vulnerabilidade institucional e permitir ou impedir inovações e mudanças (IMMERGUT, 2002).

Uma análise do setor da segurança, à luz do marco teórico aqui apresentado, permite sustentar a ideia de que o escasso detalhamento de conceitos, parâmetros e operacionalização nas regras constitucionais vigentes, embora apontado por alguns autores como um problema para a mudança, são, estrategicamente, características que podem tanto constrianger, não incentivar, como potencializar a ação dos atores (OSTROM, 2005). Se o conceito de segurança pública e a regulamentação do sistema estivessem completamente amarrados no texto formal, novos atores teriam pouca ou nenhuma margem para a discricionariedade em sua interpretação ou operacionalização e mudanças, necessariamente, exigiriam emendamentos ou novas Constituições. Assim, dados os atributos das instituições de segurança que contam com múltiplos atores com poder de veto, é crível afirmar que as mudanças são desenroladas a partir de processos mais lentos, de induções sequenciais, da dinâmica de interação entre os atores e das próprias regras, e também da criação de *feedbacks* positivos de políticas públicas inovadoras.

No que diz respeito às categorias analíticas que guiam este trabalho, são utilizadas àquelas relacionadas com as estruturas das instituições e sua operacionalização e também com as trajetórias e contextos históricos. Nesta direção, categorias e tipologias próprias dos modelos analíticos de mudança institucional gradual se mostraram adequadas ao objeto em análise. São categorias relevantes os agentes de mudança, atores estratégicos e suas coalizões; as ideias e a formação das identidades; as relações intergovernamentais estabelecidas; os elementos de competição, legado e ideologia presentes no contexto político; e o conteúdo das regras que sugerem ambiguidades e reinterpretções.

Com base nas categorias citadas, a *hipótese central* desta tese refere-se à ideia de que a mudança institucional no setor da segurança pública se desenvolve de forma gradual e lenta, uma vez que, em função de características de sua própria estrutura, não se dá através de alterações ou emendamentos nas regras constitucionais, mas a partir da ação de atores

políticos que exploram ativamente as lacunas e ambiguidades inerentes às instituições, interpretando e representando-as de formas alternativas na direção de convertê-las para novos objetivos, funções ou propósitos. Neste contexto, dado que a exploração das ambiguidades e lacunas das regras pressupõe a formação de identidades e capacidades de grupos políticos e burocráticos, a circulação de conhecimentos, ideias e conceitos que redimensionem seus conteúdos e cumprimentos são condições necessárias para potencializar a discricionariedade na interpretação e formar coalizões entre agentes que buscam a mudança, destacando-se a articulação entre comunidades acadêmicas e governos.

Investigar o fenômeno da mudança institucional, em decorrência de suas características multidimensional, processual e histórica, não constitui uma tarefa simples. Quando se trata de analisar e explicar a dinâmica da mudança institucional, o analista “precisa fazer um esforço maior para dar conta tanto da mudança quanto da estabilidade institucional”. Ou seja, uma explicação robusta sobre a mudança institucional deve: (...) “conter dentro de si sua própria negação, e, ainda assim manter a coerência. (...) Se as instituições socializam os atores e, assim, endogenizam preferências, por exemplo, então é difícil explicar por que esses atores de repente preferem um novo conjunto de instituições” (IMMERGUT, 2006, p.243). Por isso, a complexidade do fenômeno demanda o uso de fatores explicativos ou a conjunção desses fatores dentro de cada uma das categorias trazidas, que são também associadas à estabilidade institucional.

Neste ponto especificamente, por assumir “*mudança institucional*” como processo de interesse a ser investigado, o trabalho busca considerar os fatores que a literatura nacional aponta como causas da estabilidade institucional no campo da segurança pública brasileira (legado histórico autoritário; burocracia; ideologia político-partidária; perfil dos formuladores; arranjo federativo e relações intergovernamentais). Os argumentos que trazem estes fatores como causais se direcionam a explicar a estabilidade como um fenômeno estático, decorrente de momentos críticos e delimitados, como a Assembleia Nacional Constituinte de 1988, por exemplo.

De todo modo, como alguns desses fatores não foram pensados para a análise de mapeamento de processo, nem consideram a dinâmica institucional decorrente da cena política pós 1988, se pressupõe que uma análise em nível intermediário necessite problematizá-los, ou combiná-los com aqueles referendados pela teoria da mudança institucional gradual, numa lógica inferencial baseada na ideia de “causalidade múltipla e conjuntural”, como sugere Ragin (1987). No âmbito do Novo Institucionalismo Histórico, isso envolve compreender a interação dinâmica entre contextos, regras, ideologias e atores, o

que direciona a análise para um viés histórico e dinâmico de interpretação, menos “quantitativista” ou determinista, situando-a na fronteira da denominada “Nova Metodologia Qualitativa” (REZENDE, 2011).

Portanto, esses fatores explicativos de estabilidade institucional são aqui incorporados para auxiliar no esforço de descrição de um quadro de constrangimentos e legados comuns ao período em análise. Isso facilita o processo de mapeamento e delineamento dos fatores explicativos da mudança, uma vez que permite acentuar as diferenças de contextos, arranjos políticos, atores e ideias. Por fim, uma vez que a causalidade de um fenômeno pode ser dada pelo contexto, ou seja, por uma combinação de fatores significantes que só se tornam aparentes por meio de observações histórico-comparadas, este trabalho de investigação ainda inclui outras variáveis relacionadas à legislação infraconstitucional e políticas públicas implementadas.

Grande parte dos institucionalistas históricos recomenda o uso da pesquisa histórica associada a uma variedade de métodos, especialmente do mapeamento de processo quando se trata de analisar a mudança institucional como objeto. Para Congleton (2003) e Immergut (2002) algumas das regularidades de efeitos institucionais prestam-se à análise quantitativa, mas o próprio processo político é tão moldado por eventos contingentes e percepções subjetivas, sendo altamente improvável que a mudança institucional se encaixe em modelos sistemáticos. Em qualquer caso, não existe um modelo único de mudança ou do impacto de eventos passados capaz de responder aos vários níveis de causalidade na explicação histórica. Assim, modelos gerais, inclusive na forma de leis, podem ser utilizados para orientar questões investigativas, mas não são substitutos da pesquisa empírica. Cabe destacar, ainda, que embora auxiliem na produção de inferências e compreensão de causalidades, os modelos analíticos nunca são totalmente falsos ou verdadeiros (KING, *et al*, 1994).

Segundo Thelen (2003, 2006), não é comum que as instituições exerçam efeitos de forma contínua. A maioria dos efeitos institucionais são efeitos de interação porque o significado das instituições pode variar ao longo do tempo, tanto como uma reação ao seu contexto de mudança social e política, mas também como parte constitutiva desse contexto de mudança. As instituições políticas influenciam decisões num dado momento, as quais, por sua vez, têm, ou não, consequências duradouras, visto que a causalidade de um fenômeno pode ser dada pelo contexto, ou seja, torna-se difícil desmembrar os fatores e identificar um determinante e causalmente independente. Assim, rejeitam-se explicações monocausais, embora considere as instituições como variável de destaque. Deste modo, tanto pode existir um grande número de fatores em relação ao número de casos, como estes fatores podem ser

causalmente significativos em combinações específicas. As instituições e o contexto político interagem e podem resultar em diferentes trajetórias, pois a existência de uma mesma combinação de instituições e fatores políticos não garante a ocorrência de resultados idênticos em momentos ou contextos diferentes (IMMERGUT, 1998, p.173).

No que se refere à metodologia deste trabalho, utiliza-se basicamente uma abordagem qualitativa de mapeamento de processo associado ao método histórico. Immergut (2002) afirma que o método histórico pode contribuir para esclarecer a interação da mudança institucional e sequências de micro acontecimentos políticos indutores de causalidade contextual. Para tanto, a análise da mudança institucional exige um recorte temporal maior a fim de se garantir a ampliação da variabilidade de contextos e de suas interações e reflexos sobre os processos, ideias e agentes de mudança, conseqüentemente, das trajetórias e comportamentos da dinâmica institucional (BENNET, 2004; BORGES, 2007; MUNCK, 2010; MAHONEY, 2012). Neste sentido, o período escolhido, 1964-2014, atende aos critérios definidos por compreender uma variação histórica de regimes, governos e partidos no poder e, notadamente, momentos importantes de elaboração institucional – a Assembleia Nacional Constituinte e os anos posteriores de revisão constitucional e regulamentação legislativa da Constituição. Assim, torna-se possível mapear a trajetória de uma dada política ou instituição a partir de suas estruturas, processos de transformação e mecanismos resultantes ao longo do tempo. Como afirma Gaddis (2003, p.51) “se o tempo e o espaço oferecem o campo no qual a história acontece, cabem à estrutura e ao processo prover o mecanismo”.

Por sua vez, Mahoney (2012) pauta uma discussão sobre a robustez do mapeamento de processo para o desafio de contribuir teoricamente na construção de modelos explicativos e não apenas descritivos ou narrativos, conseguindo, de tal maneira, combater as críticas daqueles que denominaram a abordagem histórico-comparativa, mais detidamente do mapeamento de processo, como “contadora de história”. Trata-se da ferramenta metodológica mais relevante tanto para explicar a análise da mudança quanto para construir explicações de causalidade e de mecanismos em estudos de caso (MAHONEY, 2012). Ou seja, o mapeamento de processo é uma metodologia para testar hipóteses⁴ nas Ciências Sociais que

⁴Mahoney (2012) e Bennet (2004) sugerem a aplicação de três tipos de testes empíricos para verificar a relevância das hipóteses e suas validades em relação à inferência causal: a) *Hoop Test*; b) *Smoking-gun*; c) *Straw in-the-wind*. A tarefa de localizar um efeito causal em casos específicos (se X causa Y no caso Z) exige a utilização destes testes, uma vez que os analistas sociais fazem inferências a partir de pequenas evidências, usualmente compreendidas como parte de uma sequência de eventos que tem provável valor na sustentação ou conclusão de hipóteses descritivas ou explanatórias. Estas pequenas evidências foram denominadas por Collier, Brady e Seawright (2010), (*apud*, Mahoney, 2012) como “Observações de Processos Causais” (OPC). Os OPC são usados em conjunto com generalizações abrangentes para o caso em análise. Algumas vezes, estas generalizações são simples associações amplamente aceitas como verdades. Outras vezes, as generalizações são

combina generalizações preexistentes com observações específicas particulares para realizar inferências causais. Isso sustenta na possibilidade de identificar, por meio dos testes, as condições necessárias e suficientes e suas relações com mecanismos causais. Uma condição necessária para a validade de uma hipótese sobre a existência de uma causa ou resultado é a presença de quaisquer vestígios auxiliares para a qual essa causa ou resultado é suficiente. Assim, se esta condição ou a combinação está presente, então a causa ou resultado também deve estar presente⁵.

O mapeamento de processo realizado nesta investigação repousa em “observações de processos causais” e evidências coletadas através de documentos oficiais (relatórios, atas, planos de governo, prestação de contas), base de dados nacionais de legislação, propostas de leis e emendas parlamentares, acervos de jornais e também de estudos anteriores.

A tese estrutura-se em três partes, subdivididas em seis capítulos, além das seções de introdução e considerações finais. A primeira parte, composta pelos dois capítulos iniciais, trata de apresentar elementos e categorias do marco teórico do Novo Institucionalismo Histórico e refletir sobre os principais fatores de estabilidade institucional, indicados pela literatura da área de segurança pública. Na segunda parte, busca-se expor empiricamente a existência de dinâmica nas instituições de segurança no período entre a década de 60 e o final do processo constituinte de 1988. Dado seu recorte temporal extenso e a relevância de se aprofundar análises sobre a produção legislativa do setor no contexto político da ANC, esta parte possui três capítulos. A terceira parte cumpre um papel descritivo-explicativo. Identifica os esforços por mudanças em nível constitucional na arena política nacional pós 1988, a estrutura das instituições de segurança e sua relação com as instituições produzidas em nível infraconstitucional e a combinação de fatores endógenos e exógenos capazes de provocar a mudança institucional gradual.

O primeiro capítulo – “*Novo Institucionalismo, Estudos Históricos e Mudança Gradual: norteando o debate conceitual*” - coloca em discussão o surgimento e desenvolvimento de estudos que analisam a dinâmica da mudança institucional gradual, repercutindo sobre suas vantagens e robustez analítica em relação àqueles quadros teóricos defensores de rupturas e discontinuidades e fatores externos como causas de mudanças. Longe de esgotar as questões teóricas propostas por esta tese, almeja-se identificar um modelo

derivadas de análises científicas já fundamentadas. Em suma, todo *mapeamento de processo* utiliza e demanda, em termos gerais, um modo de raciocínio em que o analista deriva logicamente uma conclusão a partir de um conjunto de premissas. As premissas incluem “fatos” do caso e uma ou mais generalizações preexistentes que podem ser aplicadas a estes fatos.

⁵ No entanto, frequentemente, os cientistas sociais não descobrem quais condições observáveis são suficientes para um evento ou resultado específico.

analítico pertinente à compreensão dos processos de mudanças e de estabilidade institucional no campo da segurança pública.

No capítulo dois, *“Considerações e Argumentos da Literatura Nacional: uma ênfase na estabilidade das Instituições de Segurança Pública”*, expõe-se uma revisão da bibliografia sobre segurança pública no Brasil, enfocando especialmente na forma como autores da área vem abordando a questão da estabilidade institucional e os constrangimentos às mudanças no setor. A intenção é apresentar sumariamente os argumentos construídos e defendidos na literatura em torno dos fatores de estabilidade com a finalidade de aprofundá-los empiricamente nos capítulos subsequentes, validando, ou não, a pertinência de cada um deles num quadro de análise institucional histórica.

“Instituições de Segurança Pública no Período de 1962-1986: reflexões sobre o legado institucional” é o título do terceiro capítulo, o qual compreende desde o cenário de instabilidade política e golpe de 1964 até o início do processo de transição - demarcado pela abertura dos trabalhos legislativos na Assembleia Nacional Constituinte. O objetivo deste capítulo é evidenciar que o marco institucional formal do período dos governos militares também esteve sujeito a um processo dinâmico viabilizado tanto pela adaptação de instituições prévias como pela criação de novas, ou mesmo pela constitucionalização de regras outrora informais e intermediárias.

O capítulo quatro, *“Contexto Político de Abertura e Transição: fontes das ideias de mudança e de estabilidade institucional”*, traz uma análise da conjuntura política da transição, de aspectos do campo do conhecimento da segurança neste mesmo período, além da apresentação das principais fontes de ideias de mudança e estabilidade institucional que influenciaram os comportamentos e decisões parlamentares no cenário da ANC. Especificamente neste capítulo, utiliza-se a técnica da análise de redes para ilustrar a permeabilidade entre as fontes de ideias mapeadas e a produção das instituições de segurança da Constituição de 1988.

No capítulo cinco, *“Atores, Partidos e Ideologias na Janela de Oportunidade da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1989): o cenário da inovação limitada”*, busca-se, sobretudo, analisar o processo de articulação dos partidos em torno das propostas de mudanças, identificando quais destes assumiram posicionamentos mais conservadores e, ou, progressistas em relação à temática. Também mapeia os interesses pautados pelas corporações policiais e as sugestões e pontos mais sujeitos a vetos ao longo do processo constituinte.

O capítulo seis, *“Agentes de Mudança, Contextos Políticos e Instituições Nacionais de Segurança no Período Democrático (1989-2014)”*, aprofunda o exame da estrutura das regras

vigentes (conteúdo da gramática institucional) a fim de se apontar as lacunas e ambiguidades suscetíveis à exploração interpretativa dos agentes. Em seguida, analisa de forma agregada as propostas de emendas constitucionais submetidas no curso de 1989 a 2014 e as regras infraconstitucionais aprovadas, ressaltando uma possível relação entre as políticas públicas do Executivo e a dinâmica legislativa. Ademais, identifica os agentes mobilizados pela agenda da mudança, as ideias defendidas e a coalizão formada com acadêmicos e técnicos e suas principais estratégias de ação empreendidas no sentido de converter as instituições na direção de novos propósitos e interpretações progressistas.

Por fim, nas considerações finais, apresenta-se a combinação de fatores causais que vem provocando mudanças institucionais de natureza gradual no setor da segurança pública, a despeito da estabilidade constitucional. Os achados sugerem que a ausência de orientações sobre o conteúdo da política (*policy*) e a falta de clareza sobre o conceito de segurança pública nos dispositivos constitucionais são lacunas determinantes que uma vez exploradas resultam em mudanças, mas exigem, no entanto, a formação de coalizões de defesa suficientemente capacitadas para redirecionar a interpretação da estrutura institucional. Além disso, o contexto político permeado por múltiplos pontos de veto conduz a agenda de reforma para o nível intermediário, onde existe maior discricionariedade na interpretação das regras. Por outro lado, as continuidades de políticas, investimentos e estreitamento das relações intergovernamentais ao longo dos anos incorrerem numa trajetória particular, cuja rota de conversão gradual acaba forçando a criação de novas regras em nível intermediário. Dessa forma, a mudança se dá numa perspectiva de “conversão”, pois num contexto político regido por regras de produção legislativa ordinária se reduz a possibilidade de veto, ao passo em que se amplia a discricionariedade dos agentes de mudança.

PARTE I – MARCO TEÓRICO

PARTE I – MARCO TEÓRICO

Capítulo 1 – Novo Institucionalismo, Estudos Históricos e Mudança Gradual: nortearando o debate conceitual

Esta tese defende que, mesmo diante de um cenário de estabilidade das regras, a mudança institucional tem espaço, constituindo-se como um fenômeno passível de observação e análise. Se as regras, em especial as constitucionais, são capazes de dar a tônica dos comportamentos não são, por sua vez, condições suficientes para que eles ocorram na direção das expectativas estáticas criadas por estas. Tal ideia ancora-se em estudos do Novo Institucionalismo Histórico, mais precisamente nas publicações recentes sobre mudança institucional gradual. Trata-se de uma abordagem em desenvolvimento e ainda pouco utilizada nas pesquisas acadêmicas brasileiras. Em levantamento bibliográfico realizado, identifiquei menos de cinco trabalhos que buscaram operacionalizar empiricamente e dois que discutiram teoricamente suas principais categorias e pressupostos.

Das pesquisas empíricas, uma analisou a reestruturação do setor de transportes (GOMIDE, 2011); duas outras na área de saúde, a exemplo do estudo de Falleti (2010) que identificou como o sistema de saúde foi lentamente se tornando descentralizado, sem a necessidade de maiores rupturas institucionais, a partir do surgimento de agentes defensores da municipalização que atuaram no sentido de mudar a lógica centralizadora predominante. Outro estudo utilizou o modelo para analisar a mudança institucional no setor da segurança pública em nível municipal (RODRIGUES, 2011). Do ponto de vista teórico, há as contribuições importantes de Rezende (2012^a; 2012^b) para o conhecimento prévio do estado da arte sobre teorias de mudança institucional e suas perspectivas atuais.

Como dito, o enfoque sobre a mudança institucional de natureza gradual é novo e pouco difundido no país. Isso exige uma discussão mais detalhada sobre seu surgimento, desenvolvimento e encaixe dentro da vertente do Novo Institucionalismo Histórico. Ademais, especificamente relacionado ao objeto desta tese, torna-se relevante repercutir sobre suas vantagens e potencial explicativo dos processos de mudança, uma vez que articula argumentos de sustentação de interdependência entre agência, estrutura e contextos políticos. Nessa direção, apresento ao final do capítulo os esquemas interpretativos para classificação

dos tipos de mudança, agentes e coalizões, propostos por Mahoney e Thelen (2010), que subsidiaram a explicação da mudança institucional nesta investigação.

1.1. Instituições e Comportamento Político

Até a conhecida “Revolução Comportamental”, as instituições se constituíram como objeto privilegiado de reflexões nas Ciências Sociais. Nas obras de Weber, um de seus principais expositores, o conceito de instituição admite o sentido de uma associação cuja ordem se impõe, com relativa eficácia, a toda ação com determinadas características que tenha lugar dentro de um âmbito específico de vigência. Trata-se de uma associação com ordens racionalmente estatuídas. As ordens de uma instituição pretendem vigência para toda pessoa à qual se aplicam determinadas características, sendo indiferente se pessoalmente se associou ou não e, menos ainda, se participou ou não na elaboração dos estatutos. A instituição tem, portanto, caráter e efeito vinculante sobre a ação e escolha dos atores sociais, condicionando comportamentos.

Em sua construção epistemológica de “instituição”, Weber utiliza o conceito de associação, ou seja, uma “relação social fechada para fora ou cujo regulamento limita a participação quando a observação de sua ordem está garantida pelo comportamento de determinadas pessoas, destinado particularmente a esse propósito.” (1999, p. 30). Observa-se que as possibilidades decorrentes deste tipo de relação social estão diretamente, porém em graus diferenciados, relacionadas à ideia de racionalidade no sentido da ação social, como uma equação “dinâmica” entre meios e fins (Weber, 2003). Como tipologia para observação da ação estruturada no seio de tal relação, Weber (1999) apresenta a ideia de ação institucional: “a ação institucional é a parte racionalmente organizada da ação associativista, e a instituição é uma associação organizada, parcialmente, de forma racional”. (1999, p. 32). As contribuições deste autor para as reflexões sobre a dinâmica institucional, especialmente em sua materialização burocrática, são extensas e vêm sendo utilizadas em trabalhos do Novo Institucionalismo Histórico e, maiormente, em pesquisas sobre o poder das organizações burocráticas.

Após um longo período de afastamento dos centros de análises, em meados da década de 70, há uma retomada da utilização das instituições enquanto variável de alto poder explicativo das dinâmicas sociais, relacionada especialmente à atuação do Estado no

provimento de bens coletivos. Isso ampliou também o interesse sobre a política comparada e o estudo das políticas públicas, ressaltando o protagonismo adquirido pelo Estado. Thelen e Steinmo (2002) argumentam que a ênfase na descrição dos comportamentos diminuiu a atenção dada ao contexto institucional e aos resultados reais. Por isso, as variáveis institucionais, durante a predominância do Comportamentalismo, não ocupavam centralidade nas pesquisas teóricas produzidas, as quais negligenciaram questões relativas à compreensão das estruturas duradouras que moldam os comportamentos de formas variadas em diferentes contextos.

Embora possa ser avaliado como positivo para o desenvolvimento da pesquisa científica, especialmente nos aspectos metodológicos, o Comportamentalismo impulsionou análises restritas da realidade porque “o movimento por uma grande teorização e generalização científica ofuscou as particularidades institucionais subnacionais e as instituições intermediárias que estruturam as políticas em seus contextos.” (THELEN e STEINMO, 2002, p.04). A partir de então, o conceito de instituição vem sendo incorporado numa perspectiva de viabilizar uma intermediação entre os níveis micro e macro das relações sociais, tendo em vista que as abordagens convencionais dos fenômenos políticos enfatizavam as dimensões macroestruturais e, ou, funcionais da relação entre Estado e sociedade. Esse enfoque desconsiderava as instituições que operam no âmbito do próprio Estado, assim como a relativa autonomia de certos atores políticos ali incluídos - como os burocratas - nos desdobramentos das políticas públicas e na conformação das próprias instituições (MARCH e OLSEN, 1984; SKOCPOL e AMENTA, 1986).

Para Peres (2008), a abordagem do Novo Institucionalismo (Neoinstitucionalismo) é atualmente hegemônica na Ciência Política e surge como uma oposição ao reducionismo comportamentalista, mas também como uma crítica ao institucionalismo clássico, permeado de normatividade, prescrição e formalismos. Desta forma, acabou absorvendo uma das principais críticas do Comportamentalismo, qual seja: a compreensão de governo e política circunscrita em termos eminentemente institucionais-formais (MARCH e OLSEN, 2006). Assim, os primeiros pensadores do Novo Institucionalismo procuraram analisar diferenças nas respostas políticas de países que compartilhavam desafios e pressões semelhantes. Neste esforço, utilizaram categorias que abarcassem a diversidade ou os graus de variação e evitassem a homogeneização dos casos. “O desafio empírico colocado por respostas diferentes para problemas comuns levou ao afastamento de uma teoria geral e aproximação a um projeto mais weberiano de nível médio que explorou a diversidade dentro de classes dos mesmos fenômenos.” (THELEN e STEINMO, 2002, p.06).

March e Olsen (2006), afirmam que o Novo Institucionalismo permite uma abordagem geral para o estudo das instituições políticas estabelecendo relações entre as instituições e a agência política, desempenho e mudança. Para Immergut (1998), admitir o Novo Institucionalismo como uma escola teórica ampla, especialmente interessada nas ineficiências e imperfeições da política, possibilita agregar diversas abordagens e evita o imperativo de adoção de uma definição única do termo “instituição” ou, ainda, de um quadro teórico ou metodológico comum. Segundo a autora, o termo Novo Institucionalismo, cunhado por March e Olsen, teve o objetivo primordial de definir o escopo da escola de forma mais abrangente a fim de possibilitar a existência de diferentes enfoques.

Assim, o Novo Institucionalismo emerge como uma crítica que busca contrapor duas outras escolas analíticas, o i) Comportamentalismo e a ii) tradição determinista social/marxista. Enquanto o Comportamentalismo enfatiza o comportamento político observável dos atores como condição de causalidade para se compreender os “fenômenos de governo”, a preocupação "social determinista" focaria o processo político a partir das estruturas sociais, privilegiando, no caso do marxismo, as relações de classe. Weir (2002) afirma que os contrapontos das análises do Novo Institucionalismo surgiram dirigidos às seguintes correntes teóricas: i) o elitismo político; ii) o pluralismo dos grupos de interesse; iii) e as variantes da teoria da convergência. Em suma, o Novo Institucionalismo, qualquer que seja a abordagem⁶ – Escolha Racional, Sociológico (Teoria das Organizações), Histórico -, pretende questionar a viabilidade de se pensar o comportamento político como fenômeno passível de análises monocausais e individuais, retomando as instituições, formais e informais, como variáveis de grande poder explicativo. Deste modo, busca refletir sobre o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos, partindo da compreensão de sua relação com o comportamento dos indivíduos e grupos.

Immergut (1998) aponta que uma agenda comum de questões às escolas do Novo Institucionalismo seria a relação entre "instituições e comportamento político". A questão crucial de divergência entre essas correntes estaria no sentido atribuído ao modo de “como” as instituições afetariam a ação dos atores políticos⁷. Nestes termos, se é possível dizer que a premissa é a de que as instituições moldam o jogo político, o avanço deste campo teórico consistiria, no entanto, em apontar precisamente “como”, “quando”, e “onde” determinados efeitos são prováveis de acontecer (PIERSON, 1992).

⁶ Alguns autores identificam outras vertentes, a exemplo do “neoinstitucionalismo econômico”.

⁷ Não constitui o foco desse trabalho apreciar tensões internas às correntes institucionalistas.

Hall e Taylor (2003) observam a predominância das dimensões do cálculo-racionalidade ou de elementos culturais no *locus* analítico destas abordagens, apresentando certo hibridismo, no caso do Novo Institucionalismo Histórico (NIH), ou certo isolamento perspectivo, caso da Teoria da Escolha Racional (TER). Immergut defende que embora seja frutífero reunir os elementos culturais e calculistas, o NIH tem condições de romper esta linha de fronteira na qual se encontra em relação às demais correntes e “reclamar o espaço analítico e normativo para as questões de poder e justiça” (1998, p. 188). De toda sorte, um direcionamento analítico (cultural ou calculista) *a priori* interfere nos esforços de uma definição comum do conceito de “instituições”, como advertido por Offe (2006) e Thelen e Steinmo (2002). Igualmente, acarretam diferenças nas maneiras com as quais cada abordagem pensa sobre: a) como os atores se comportam em relação às instituições; b) o que fazem as instituições; c) como as instituições se consolidam. Por fim, Mahoney e Thelen (2010) e Rueschemeyer (2003) apontam para divergências entre as abordagens do Novo Institucionalismo no que diz respeito à explicação das formas de permanência, transformação e mudança das instituições.

Desenvolver uma linha reflexiva sobre o conceito de instituições não constitui tarefa simples. Cada uma de suas abordagens admite ou exclui certos elementos em seu desenho conceitual, a depender de suas premissas teóricas e instrumentos metodológicos. A perspectiva cultural insere neste cômputo o poder das regras informais, inclusive das normas, enquanto que a perspectiva calculista enfatiza a importância das regras formais e estatuídas. Elemento comum entre todas as abordagens é a ideia central de que a instituição é um conjunto de regras e procedimentos capaz de conferir sentido na orientação do comportamento dos atores envolvidos numa relação social, ou seja, refletem sobre como instituições estatais e sociais moldam a forma com que os atores definem suas preferências e estruturam suas relações com os demais grupos. Em qualquer destas perspectivas, a hipótese central é a ideia de que as instituições criam elementos de ordem e previsibilidade, uma vez que os atores políticos se organizam e agem de acordo com regras e práticas que são socialmente construídas, publicamente conhecidas, antecipadas e aceitas (MARCH e OLSEN, 2006). Cabe salientar que as instituições, mesmo informais, gozam de relativa estabilidade, ou durabilidade, constituindo sistemas de autoridade que continuam válidos, parcialmente, por causa dos muitos interesses empenhados que se levantam com respeito à sua perpetuação. Todavia, a validação de sua autoridade deverá significar mais que a mera regularidade da ação social, determinada pelo costume ou interesse próprio, garantindo-se por meio de sanções

externas, as quais também podem ser internalizadas de maneira informal, mas nem por isso menos rígida.

Immergut (1998) defende que a diversidade das compreensões e discussões sobre as instituições é uma vantagem, sem déficits científicos desde que estejam delimitados nos estudos como os pesquisadores apreendem o termo “instituição”. Offe (2006) e Ostrom (1986) argumentam que o conceito de instituições é raramente definido, embora o termo seja largamente empregado. Para Offe, muitos cientistas sociais se referem ao conceito de instituição como algo já estabelecido e o utilizam indiscriminadamente. Isso pode ter relação com o fato de não haver uma definição única, mas utilizar o conceito como algo dado dificulta as análises e obscurece questões importantes, a exemplo da distribuição do poder. Cabe lembrar que as instituições são decisivas na formação e definição das preferências e interesses dos atores sociais e não somente nas suas escolhas estratégicas por meio da previsibilidade, em graus variados de confiabilidade que impacta as expectativas de um ator no que se refere às ações que os outros atores estão aptos a desempenhar. Para além, as instituições definem quem pode jogar e o que cada jogador ganha e perde. Significa dizer que as instituições atingem de formas diferenciadas os atores sociais no tempo e no espaço, evidenciando os desequilíbrios de poder envolvidos em um jogo político. Logo, modificar uma instituição significa mexer na estrutura e distribuição de poderes entre os atores.

Esta investigação trabalha a partir de uma concepção de instituição que compreende e ressalta sua natureza “distributiva” do poder, pois autoriza a conformação da ideia de que a mudança institucional envolve um reequacionamento das relações e recursos de poder entre os atores, sendo, portanto, altamente conflituosa e dinâmica. Esta característica distributiva da instituição é, simultaneamente, a mesma que permite uma análise do papel de agência, buscando repensar a relação dinâmica entre atores e estrutura e que oportuniza uma problematização do caráter de autorreprodução das instituições (THELEN e MAHONEY, 2010).

Considerando que o Neoinstitucionalismo Histórico seja, talvez, a abordagem mais preocupada com a característica distributiva das instituições e que já apresenta estudos na direção de lidar com a dinâmica institucional, escolhi esta linha teórica para iluminar a investigação e a análise dos achados. Compete, assim, expor alguns aspectos do desenvolvimento da abordagem histórica, bem como de seus esforços explicativos tanto em relação aos movimentos e processos de permanência quanto de mudança institucional.

1.2. Instituições do Ponto de Vista Histórico

O Neoinstitucionalismo Histórico desenvolve-se a partir dos trabalhos de intelectuais no campo da política comparada que buscaram iluminar como as lutas políticas são mediadas pelo ambiente institucional em que têm lugar, admitindo um conceito abrangente de “instituição” (THELEN e STEINMO, 2002).

Como assinala Immergut (1998), os estudiosos associados ao Neoinstitucionalismo Histórico baseiam-se numa tradição sociológica de se pensar as estruturas sociais como determinantes do comportamento individual. No entanto, ao contrário dos teóricos das organizações que enfatizaram os limites cognitivos da racionalidade, os precursores desta abordagem se concentraram de forma mais detida sobre temas relativos à representação de poder e interesses moldados por atores coletivos e instituições que carregam elementos de sua própria história. Há, assim, uma interação dinâmica entre atores, lógicas e contextos históricos na estruturação dos processos políticos. Os estudos contemporâneos buscam integrar a agência a fatores estruturais, destacando a importância da interpretação e das ideias localizadas em seus tempos, sequenciamento de eventos e espaços.

Mas, o que fazem as instituições no ponto de vista histórico? Uma das premissas fundamentais na análise histórica das instituições é a ideia de que estas fornecem o contexto no qual os atores políticos definem as suas estratégias e perseguem os seus interesses. Elas moldam os interesses dos atores políticos e a forma como se estruturam as relações de poder entre eles, privilegiando alguns e colocando outros em desvantagens. Os fatores institucionais, por um lado, afetam o grau de poder que qualquer conjunto de atores tem sobre os resultados das políticas e, por outro, influenciam a definição dos próprios interesses dos atores. Entretanto, os atores não são naturalmente maximizadores racionais, como defendido pela Escolha Racional. Repetidamente, os atores cumprem as regras previamente definidas sem que este comportamento “obediente” esteja diretamente relacionado com o autointeresse em curto ou longo prazo. Ao mesmo tempo, a estrutura de interesses não é dada. Antes disso, a formação de preferência pode ser resultado das instituições, uma vez que os objetivos dos atores são intercedidos por estas e seus contextos.

Sendo as preferências social e politicamente construídas, por vezes, apresentam-se como ambíguas ou conflitantes. Ao moldar não apenas as estratégias dos atores, mas também seus objetivos, e por mediar suas relações de cooperação e situações de conflito, as instituições estruturam os contextos e deixam a sua própria marca nos resultados políticos

(THELEN e STEINMO, 2002). Tomando as preferências como algo a ser investigado, segue-se também que a formação de coalizão é mais do que um foro de grupos com autointeresses compatíveis ou a agregação das vontades individuais. Quando os grupos têm interesses múltiplos, muitas vezes contraditórios, é necessário examinar os processos políticos pelos quais coligações particulares são formadas. A introdução de novas ideias, por exemplo, pode fazer com que grupos repensem os seus interesses e, conseqüentemente, a maneira com a qual diversas políticas são “rotuladas” ou tratadas pode facilitar a formação de certas coalizões e dificultar outras (WEIR, 2006; LOWI, 1972).

Embora admita uma concepção de “instituição” em termos mais amplos e dinâmicos, o vértice analítico da abordagem histórica esteve largamente direcionado para a compreensão de continuidades políticas ao longo do tempo e da variação política entre países. Partindo de um nível intermediário de análise, buscava iluminar regularidades transnacionais e fontes de variação dentro de um tema comum. A agenda de pesquisa tendeu a abandonar a ideia de investigar mudança social e justiça em favor de agendas mais delimitadas e precisas que procuravam identificar como instituições pré-existentes estruturam os conflitos políticos contemporâneos e seus resultados, pesquisando especialmente como o legado influencia a política atual através de diversos mecanismos que vão desde os padrões de interesses até a definição de justiça (THELEN e STEINMO, 2002; IMMERGUT, 2006).

Com o aprofundamento dessa transição analítica, dimensões conjunturais e temporais assumiram novos desafios à luz de conceitos como o de “dependência de trajetória” e “retornos crescentes”. A dependência de trajetória (*path dependence*) remete à possibilidade de certos cursos do desenvolvimento político, uma vez iniciados, imprimirem dificuldades para um movimento de reversão. Ou seja, não somente os pontos de veto podem obstruir processos de mudança, mas os arranjos e adaptações anteriores também exercem peso sobre essas. Maiores arranjos sociais implicam maiores conseqüências sociais. Existem acordos e compromissos prévios firmados entre indivíduos em respostas às ações governamentais, os quais podem ser afetados por reformas e mudanças institucionais, bloqueando decisões anteriores. Assim, os resultados sociais iniciais do desenho institucional, organizacional ou político, mesmo aqueles subótimos, tendem a se autorreforçar ao longo do tempo (PIERSON, 2002).

1.3. Como explicar a mudança: Arranjos Institucionais Estáticos ou dinâmicos?

Conforme defende North (1990, apud, PIERSON, 2002), mudanças em contextos de sistemas políticos solidamente institucionalizados são tipicamente incrementais, decorrentes de processo de “equilíbrio pontuado”. Por isso, retornos crescentes (*increasing returns*) são fatores cruciais para compreender as circunstâncias que conduzem à dependência de trajetória. Neste tocante, o autor destaca alguns aspectos importantes identificados por pesquisas sobre mudanças tecnológicas, quais sejam: i) instalações grandes ou custos fixos são mais prováveis de gerar retornos crescentes de investimentos, fornecendo fortes incentivos para centralização em uma única iniciativa ou naquela já tomada; ii) efeitos de aprendizagem relacionados com o funcionamento de sistemas complexos fornece uma fonte adicional de retornos crescentes; iii) efeitos de coordenação, existentes quando um indivíduo recebe benefícios e estes aumentam em função de outros adotarem a mesma opção; iv) expectativas adaptativas, as quais dizem respeito ao investimento em escolhas mais prováveis de terem aceitação ampla.

Seguindo tal linha de raciocínio, os atores sociais fazem compromissos com base nas instituições existentes, portanto, “o custo de saída” pode ser elevado. As condições, constrangimentos e aprendizagens são, nesta direção, basilares das preferências e de sua margem de manobra. De acordo com Lanzara (2011), a noção de existência de um “pré-requisito” ao desenvolvimento institucional leva a interpretações e generalizações de experiências históricas limitadas, pois requer uma harmonia inexistente em alguns processos sociais mais complexos, recaindo assim na postulação de teoria da modernização na qual a escolha de cursos corretos conduz necessariamente a um mesmo caminho de desenvolvimento institucional.

Pierson pondera que considerar a importância da *path dependence* não significa engessar os arranjos ao processo da trajetória, mas reconhecer que há limites para as mudanças. Não se trata, portanto, de uma história da inevitabilidade na qual o passado prevê o futuro - as instituições previamente estabelecidas geram incentivos poderosos que reforçam a sua própria estabilidade e desenvolvimento. Neste sentido, a rede interdependente de uma matriz institucional produz consideráveis retornos crescentes fazendo da *path dependence* uma característica comum da evolução institucional. Todavia, reconhecer o peso da trajetória, da adaptação e continuidade institucional no tempo não deve obscurecer o modo pelo qual surge a contestação política das formas e funções que as instituições assumem em certas

conjunturas críticas. Uma perspectiva menos determinista sobre os processos de trajetória assume que as dinâmicas de reprodução institucional estão sujeitas à contestação e ao conflito (MAHONEY, 2000; THELEN, 2003).

Na visão de Immergut (2006), a *path dependence* pode constituir uma maneira de demonstrar o papel da história, numa perspectiva mais geral sobre a importância do tempo e sequência de eventos na análise da política. Porém, compreender a sequência de eventos é mais do que enumerá-los em ordem de acontecimento ou conexão, é entender como os eventos podem mudar o contexto de interpretação e ação, visto que uma mesma sequência pode conduzir a resultados diferentes. Não obstante os retornos crescentes reforcem um conjunto de instituições relevantes tendendo a processos duráveis e estáveis de decisões numa mesma direção, não está suficientemente explícito como se pode esclarecer a passagem de um caminho particular para outro. Esta autora argumenta ainda que a excessiva preocupação com a trajetória, o legado e as sequências de eventos ampliou os problemas para a explicação da mudança institucional. Para alguns autores, *path dependence* assume um papel de importância por se constituir um processo de aprendizado, incremental, mas potencialmente transformador (STREECK e THELEN, 2005). Ou seja, as trajetórias não são lógicas ou lineares, são marcadas por conflitos e “disfuncionalidades” que permitem espaços para cursos alternativos de ação (BECKER, 2007).

Se houve relativo desenvolvimento de conceitos, categorias e quadros analíticos na direção de explicar a permanência de arranjos institucionais ao longo do tempo e como efeito de um processo de autorreprodução institucional, há ainda uma agenda de pesquisa relativamente problemática que se coloca diante dos estudiosos – a mudança e a dinâmica institucional (IMMERGUT, 1998; HALL e TAYLOR, 2003; MARCH e OLSEN, 2006; WEIR, 2006; THELEN e MAHONEY, 2010). No sentido de explicar a origem das instituições e seu desenvolvimento, um analista precisa fazer um esforço maior para dar conta tanto da mudança quanto da estabilidade institucional. Logo, uma explicação robusta sobre a mudança institucional deve: “(...) conter dentro de si sua própria negação, e, ainda assim manter a coerência. (...) Se as instituições socializam os atores e, assim, endogenizam preferências, por exemplo, então é difícil explicar por que esses atores de repente preferem um novo conjunto de instituições”. (IMMERGUT, 2006, p.243).

Para Thelen e Steinmo (2002), o déficit de estudos sobre mudança institucional na pesquisa comparada está relacionado com o fato de os intelectuais terem tratado mais diretamente das restrições e constrangimentos institucionais que explicavam a continuidade de comportamentos políticos, em detrimento das variáveis de contexto político e agência

capazes de provocar mudanças. Como apontam Immergut (2006) e Mahoney e Thelen (2010), todas as abordagens neoinstitucionais compartilham uma limitação quando se trata de explicar a mudança institucional. De forma geral⁸, a mudança nunca foi um problema de pesquisa privilegiado na Ciência Política, e isso pode ser decorrência da característica atribuída à instituição, talvez a mais notável, de se constituir enquanto um fenômeno durável na vida política e social (em diferentes formatos – Constituições, regras, normas, procedimentos), envolvendo uma ideia tácita de estabilidade e constância que estruturam os comportamentos e não pode ser alterada facilmente ou instantaneamente⁹. As instituições resistem a serem postas radicalmente à mudança porque elas estruturam as próprias decisões concernentes a uma eventual reforma que o indivíduo possa adotar. Assim, a associação entre as instituições e a ideia de estabilidade torna “natural” que as abordagens teóricas demonstrem interesse especial em explicar a continuidade ao invés da mudança (IMMERGUT, 2006).

Muito embora a análise institucional da mudança esteja em evidência, há poucas contribuições para compreender processos lentos de mudança (THELEN e MAHONEY, 2010). Além disso, as principais abordagens neoinstitucionais variam de maneiras sutis na forma como concebem as instituições e isso acaba por ter implicações importantes para as suas capacidades de teorizar a mudança institucional. No intento de explicar mudanças no curso da política, a teoria institucional contemporânea apresenta um arcabouço de formulações já consolidadas como “equilíbrio interrompido”, “momentos críticos” e “choques exógenos”. Esses modelos que defendem fatores externos como determinantes de mudança enfrentam atualmente muitas críticas, pois não dão conta de explicar processos causais que justificam a transição entre um contexto de estabilidade para um de instabilidade, nem como instituições são modificadas a partir de processos endógenos e graduais sem, necessariamente, partirem de eventos externos ou rupturas.

Há uma fronteira tênue entre os constrangimentos institucionais e determinismo, sendo imprescindível cuidar para não incorrer num determinismo institucional. Esse determinismo pode ser confirmado em trabalhos que tratam de realizar análises “estáticas comparativas” ou pelo próprio subdesenvolvimento de investigações sobre a dinâmica institucional (THELEN e

⁸ À época do “Velho” Institucionalismo, a preocupação com o papel normativo das instituições e com a estabilidade que estas garantiam às decisões, negligenciou os impactos destas regras sobre a vida política ou mesmo a política de se elaborar e construir as instituições.

⁹ Os teóricos das organizações, por exemplo, justificam a persistência das instituições enfatizando que muitas das convenções ligadas às instituições sociais não podem ser o objeto explícito de decisões individuais. Em direção oposta, enquanto componentes elementares a partir das quais a ação coletiva é elaborada, certas instituições são tão “convencionais” ou são tão usuais que escapam a todo questionamento direto e, enquanto construções coletivas, não podem ser transformadas de um dia para o outro pela simples ação individual.

STEINMO, 2002). Os autores citam os estudos transnacionais como exemplos de análises que tendem a explicações a partir de arranjos institucionais estáticos (arranjos formais e legais) e não em suas particularidades funcionais, aspectos que seriam captados por meio da análise de processos e não do conteúdo material das regras. Segundo March (1994), grande parte das pesquisas sobre a tomada de decisão ou o comportamento político trata das regras, formulários, procedimentos e práticas como algo dado, explorando as implicações dessas regras sobre o comportamento de decisão. É uma linha de raciocínio direcionada para a adaptação do comportamento, invocando a continuidade de decisões que apenas se ajustam às regras, não as constrói ou modifica, não explicando, assim, os fatores que sustentam ou interrompem processos em curso (MARCH e OLSEN, 2006). Uma equação perfeita entre estrutura e ação. Mas, argumenta March (1994), as regras mudam através de uma mistura de análise, negociação, aprendizagem, seleção e difusão. Por isso, deve-se considerar que a regra se desenvolve e o faz dentro de um contexto de interação com outros atores estratégicos, e de experiência histórica que tem consequências futuras. Justamente, é relevante assumir a ideia de *dinâmica institucional* pela possibilidade de dar conta da interação entre as instituições e os processos políticos, tanto no que diz respeito ao espaço temporal quanto ao contexto social, sem recair num “contextualismo, reducionismo, instrumentalismo, utilitarismo ou funcionalismo” (MARCH e OLSEN, 2006).

Outra questão relacionada a tal discussão é a ideia de que se a agência humana é importante para compreender os resultados políticos, então, se faz imperativo tratar o comportamento político tanto como variável dependente como independente. Uma vez que comportamentos políticos podem ser impactados não somente por macroestruturas, estes devem ser fatores causais, em algum momento, dos próprios resultados (PIERSON, 2006; IMMERGUT, 1998). Do mesmo modo, como as instituições são constructos humanos, deve-se conceber estrutura e ação como mutuamente determinadas. Isso não significa afirmar que atores e instituições se confundem no sentido de possuírem a mesma condição e força de mudar e moldar os comportamentos e resultados políticos. Todavia, uma vantagem da análise institucional atrela-se à possibilidade de examinar a relação entre os atores políticos não somente como objetos, mas como agentes da história.

As instituições que estão no centro de análises institucionais históricas podem moldar e restringir as estratégias políticas em aspectos importantes. Contudo, elas próprias são também o resultado, consciente ou não intencional, de deliberadas estratégias políticas, de conflitos políticos, e de escolhas dos agentes. Como alerta Bo Rothstein (apud, THELEN e STEINMO, 2002) ao destacar a importância de instituições intermediárias da vida política, o

Novo Institucionalismo fornece a ponte teórica entre agentes que fazem a história e as circunstâncias em que eles são capazes de fazê-la. As instituições determinam ao mesmo tempo em que são determinadas pelos atores, numa relação dinâmica entre agência e estrutura. Não apenas filtram as políticas, mas são relativamente afetadas pelos resultados dessas, visto que não atuam num vácuo. Consequentemente, embora constriam e refratem a política, nunca são "causa" única dos resultados (IMMERGUT, 1998; THELEN e STEINMO, 2002; OFFE, 2006; PIERSON, 2006; THELEN e MAHONEY, 2010).

Por fim, se há uma relação de interação entre instituições, contextos, atores e resultados, quais as fontes potenciais deste dinamismo institucional? Em quais condições políticas certas instituições têm consequências específicas e não outras? Como as instituições são modificadas? Qual o papel dos agentes neste processo? Os autores citados apresentam contribuições para análises que buscam respostas a tais questões. As fundamentais serão aqui tratadas sucintamente.

Em defesa de um quadro analítico próprio, Immergut (2006) argumenta que as instituições criadas no passado são pensadas para restringir desenvolvimentos futuros. Especialmente se elas afetam as preferências dos atores políticos, não é imediatamente óbvio que a mesma lógica de ênfase no legado possa explicar tanto o impacto duradouro de instituições ao longo do tempo e ao mesmo tempo a mudança institucional. Thelen e Steinmo (2002) criticam o conhecido modelo de análise da mudança institucional formulado por Stephen Krasner, denominado “equilíbrio interrompido”, por apresentar limitações no que tange à sua capacidade de explicar a dinâmica institucional. Para os autores, embora este modelo goze aparentemente de bastante aceitação entre os institucionalistas, ele enfatiza uma rigidez nos arranjos institucionais históricos, tratando as instituições enquanto mecânicas e estáticas, pois pressupõe que a estabilidade é relativamente contínua e as mudanças institucionais ocorrem em respostas a eventos e acontecimentos externos, mudanças no âmbito do equilíbrio de poder da sociedade ao redor da instituição. Nessa concepção, as institucionais são caracterizadas por longos períodos de estabilidade, periodicamente “interrompidos” por crises que provocam abruptas mudanças, inclusive o colapso das antigas instituições, seguidas de um ajustamento destas instituições em um novo arranjo.

Segundo os críticos deste modelo, sua principal fragilidade relaciona-se com uma conveniência argumentativa em lidar com a instituição ora como variável independente, na condição privilegiada de explicar resultados políticos no cenário de continuidade e estabilidade; ora como variável dependente ao assumir a posição de fenômeno a ser explicado diante das rupturas e mudanças que sofrem em decorrência de conflitos políticos externos.

Conceber a relação desta maneira dificulta observar a interação entre constrangimentos institucionais e estratégias políticas dos atores, não auxiliando no esclarecimento de algo caro ao Novo Institucionalismo Histórico - a relação entre agência e estrutura.

Isso significa dizer que também na vertente histórica os estudiosos tenderam a utilizar modelos descontínuos de mudança, considerando trajetórias históricas duráveis pontualmente interrompidas por momentos de agência e escolhas. Estas visões possuem desvantagens porque obscurecem as fontes endógenas de mudança, intra e interinstitucionais, e encorajam uma concepção de que a mudança envolve necessariamente uma ruptura no arranjo institucional e sua substituição por outro. Na direção de superar estas análises mais estáticas, torna-se proeminente conhecer as fontes de dinamismo, bem como desenvolver modelos explicativos mais adequados para compreender a inovação e a mudança institucional, suas variações e processos de interação com a ação política.

1.4. A Explicação da Mudança Como Processo Lento e Gradual

Thelen e Steinmo (2002) identificaram quatro potenciais fontes distintas de dinamismo institucional, situações nas quais é possível observar variabilidade no funcionamento das instituições ao longo do tempo dentro de um mesmo caso. Tais fontes de variação estão empiricamente inter-relacionadas, mas os autores sugerem separá-las analiticamente a título de identificação. As fontes são: i) mudança no contexto socioeconômico e político – a qual pode fazer com que instituições latentes se tornem importantes; ii) mudança no significado e utilidade de certas instituições; iii) mudança de metas ou estratégias da instituição; iv) readaptação das estratégias para adaptação às mudanças, oriundas de crises ou de processos graduais de manobras e disputas estratégicas diante dos constrangimentos institucionais. De acordo com os autores, as três primeiras fontes podem advir de fatores exógenos, diretamente relacionados com a estrutura, mas a quarta fonte é particularmente de origem endógena e interdependente das ações dos agentes.

Adam Przeworski (2014) afirma que uma mudança pode ser caracterizada como endógena quando a alteração é induzida por resultados gerados por esta mesma instituição. Trata-se, portanto, da existência de micromecanismos próprios das instituições capazes de fomentar fontes de mudanças internas. Segundo o autor, há condições específicas nas quais a capacidade de agência se faz notar, em especial quando as instituições existentes tornam-se

inferiores ou insuficientes para aqueles que têm o poder de mudá-las; quando agentes que possuem o poder, inclusive de uso da força, podem alterar as instituições como resultado do funcionamento das instituições preexistentes; ou quando os agentes que controlam as instituições existentes temem que caso não as modifiquem sejam removidos à força, sendo preferíveis novas instituições que um resultado final de uma revolução ou instabilidade. Portanto, a ameaça de uma revolução induz a elite decisória a antecipar-se provocando mudanças que, ainda que não sejam profundas, evitam uma estagnação institucional permanente.

Thelen (2006) ilustra um caso de mudança gradual e lenta, o sistema de relações trabalhistas na Alemanha, a partir do qual ela elabora um modelo analítico denominado “restrições e constrangimentos dinâmicos”. Este modelo difere do Equilíbrio Interrompido em dois aspectos importantes. Primeiro, demonstra que a ruptura institucional não é a única fonte de mudança, assim como não é apenas neste momento que as estratégias políticas contam. Manobras estratégicas dos atores políticos e os conflitos entre eles diante das restrições institucionais podem influenciar os parâmetros institucionais em que tais interações ocorrem, em curto e longo prazo. Segundo, enquanto as pressões externas são fundamentais no modelo de Equilíbrio Interrompido, o modelo de Constrangimento Dinâmico enfatiza mais as manobras internas à instituição.

Grupos e indivíduos não são meros expectadores das mudanças que interferem sobre as condições de equilíbrio de poder que os atingem, favorecendo ou desfavorecendo-os. Longe disso, são capazes de minar as estruturas criando aberturas e oportunidades para as mudanças necessárias no contexto político a fim de defender, manterem ou fortalecerem suas próprias posições. Levi (1991) busca trazer a análise da dinâmica institucional para a abordagem da Escolha Racional, oferecendo um modelo de explicação micro analítica da lógica de ordem e mudança institucional, destacando o papel de fatores endógenos, especialmente relacionados com as lutas institucionais internas e, ou, lideranças políticas relevantes, na estruturação da transformação institucional.

Alguns estudiosos têm também explorado o fato de estas estratégias frequentemente não serem estruturadas de maneira intencional, mas de forma involuntária em decorrência de confrontos políticos e outras disputas e apresentarem, ainda assim, impactos significativos na dinâmica institucional (BO ROTHSTEIN, 2006). Outros observam que o poder político não é um atributo estático de determinados grupos ou atores, pois mesmo que os pontos de veto sejam em geral consistentes e coerentes, eles não são permanentes e não se configuram como característica imutável de um sistema político. Modificar o equilíbrio de poder pode causar

tanto o surgimento, o deslocamento, quanto o desaparecimento de pontos de veto, cunhando “aberturas estratégicas” que os atores podem explorar para atingir seus objetivos (IMMERGUT, 2002).

Uma vez criadas, as instituições mudam de forma sutil e gradual ao longo do tempo (THELEN e MAHONEY, 2010). As mudanças lentas podem, assim como as abruptas, trazer consequências para os padrões de comportamento e moldar substancialmente resultados políticos. Como as instituições não operam num vácuo, igualmente, seu processo de desenvolvimento não é dado na forma de uma “geração espontânea”. Sua moldagem inicia, frequentemente, de maneira informal e lenta, e seu desenvolvimento e transformação podem seguir a mesma lógica. O efeito cumulativo das mudanças graduais permite que instituições não apenas sobrevivam num movimento de adaptação ambiental, mas também que ganhem novos significados e papéis no jogo político, inclusive, os desdobramentos das mudanças lentas podem vir a ser explicação causal para outros fenômenos e resultados.

Bem como afirmou Weber (1999), parece pouco provável que elas deixem pura e simplesmente de existir. É legítimo presumir a priori que as mudanças por que passaram as instituições reclamavam menos uma destruição radical dessa organização do que uma transformação. Justamente pelo fato de grande parte das mudanças institucionais ser gradual e apresentar dinâmicas variadas, os modelos analíticos que enfatizam os fatores endógenos e seu entrelaçamento com os agentes e os contextos políticos precisam ser elaborados, melhorados e testados. No entanto, um dos imperativos para a análise deste tipo de mudança – gradual – é tomar um amplo quadro referencial de tempo a fim de captar o processo gradual, identificar os agentes importantes, o sequenciamento de eventos próprios da estrutura interna, e as principais questões relacionadas com o contexto político e social.

Contribuindo para o desafio de aprimorar este quadro analítico, um conjunto emergente de trabalhos fornece ideias as quais permitem construir modelos teóricos para compreender a mudança institucional gradual¹⁰. Assim, outras perspectivas têm avançado para além da literatura sobre “*path dependence*” e do debate que se seguiu. Estes novos estudos conduziram os analistas a teorizarem sobre as circunstâncias em que as instituições estão, ou não, sujeitas à autorreprodução. Alguns estudos apontaram que a autorreprodução, de *per si*, é um fenômeno raro, fortalecendo a ideia de que as instituições, em geral, se desenvolvem de maneira incremental. A obra de Pierson, *Politics in Time*, discute aspectos relacionados à natureza dos processos lentos e incrementais e sua conexão com os contextos

¹⁰ Ver: North 1990; Collier and Collier 1991; Mahoney, 2000; Pierson 2004; Thelen 1999, 2004.

políticos. Streeck e Thelen (2005) elaboraram um rol de padrões comumente observados de mudança institucional gradual que possibilita a classificação e comparação através de cinco configurações empíricas, denominadas por i) *deslocamento*, ii) *conversão*, iii) *camada*, iv) *desvio*, v) *exaustão*. Embora as classificações empíricas sejam válidas, os analistas devem ir além e buscar o desenvolvimento de proposições causais que localizem as fontes de mudança institucional que não sejam apenas decorrentes de choques exógenos ou mudanças ambientais.

Neste intento, aperfeiçoando as configurações elaboradas por trabalho anterior de Streeck e Thelen (2005), Mahoney e Thelen (2010) apresentaram uma proposta de modelo teórico para analisar as mudanças partindo de algumas questões básicas, as quais podem guiar o esforço de avanço no campo a fim de que se alcance um estágio crítico de análise e não apenas classificatório e descritivo a respeito das fontes e variedades de mudança institucional gradual. Na visão dos autores, deve-se indagar especialmente sobre: 1) Quais são as propriedades específicas das instituições que permitem a mudança? 2) Como e por que estas propriedades permitem aos atores imprimirem comportamentos que promovem tais mudanças? 3) Quais são estes comportamentos? 4) Como estes atores podem ser conceituados e classificados? 5) Quais tipos de estratégias emergem em determinados ambientes institucionais? 6) Quais as características das próprias instituições as tornam mais ou menos vulneráveis a determinados tipos de estratégias de mudança?

O esquema básico de análise dessa literatura compreende que a mudança institucional gradual deriva de uma combinação entre características do contexto político, das instituições preexistentes e dos tipos de agentes de mudança. Como defendem estes estudiosos, indivíduos dotados de diferentes recursos são normalmente motivados a perseguirem a criação de diferentes tipos de instituição. E as instituições ora criadas refletem a contribuição relativa, e muitas vezes o conflito, das distintas motivações dos atores. Em alguns casos, o poder de um grupo/coalizão em relação a outro pode ser tão grande a ponto de os atores dominantes serem capazes de desenhar instituições ajustadas às suas preferências institucionais. Mas, os resultados institucionais não refletem necessariamente os objetivos de um grupo particular, eles podem ser involuntariamente resultado dos conflitos entre grupos ou resultados da ambiguidade das preferências destes.

Como a gênese institucional corresponde a um resultado de conflitos ou interações entre atores, nada é automático ou naturalmente autorreforçado quando se refere a arranjos institucionais. Há um componente dinâmico de construção no qual as instituições representam compromissos relativamente duráveis. Assim, aqueles beneficiados pelo arranjo institucional

escolhido podem ter a preferência pela continuidade, porém garanti-la requer uma constante mobilização política bem como, frequentemente, ativos esforços para resolver as ambiguidades institucionais em seu favor. Portanto, se a estabilidade institucional não é dada somente pelo autorreforço, mas inclusive e principalmente pela constante mobilização de recursos, uma importante fonte de mudança está relacionada com a balança do poder. A interação entre atores institucionais diversos pode permitir a existência de mudanças imprevisíveis na distribuição dos recursos. Igualmente, é possível visualizar uma combinação de efeitos de instituições e processos decorrentes da interação entre os atores, pois um ator pode ter vantagens em certas condições ou instituições e desvantagens em outras.

A mudança institucional, muitas vezes, ocorre precisamente quando os problemas de interpretação e cumprimento das regras abrem espaços para novas interpretações e significados que os atores atribuem a estas. Ainda que as instituições sejam altamente formalizadas, seu poder de orientar expectativas continua a possibilitar ambiguidades, estando sempre sujeitas a interpretações, debates e contestações. Deste modo, faz-se importante compreender mais flexivelmente a questão da “obediência” às regras enquanto variável de proeminência no processo de mudança porque a obediência não é puramente um ato cognitivo e mimetizado, como propõe a Teoria das Organizações, nem tampouco ação puramente estratégica em direção aos retornos e ganhos, como defende a Escolha Racional. Para Thelen e Mahoney (2010), a necessidade de autorreforço das instituições carrega sua própria dinâmica de mudança potencial, a qual emana não apenas da natureza de contestação das regras institucionais, mas também do grau de abertura na interpretação e aplicação dessas regras. Atores com interesses divergentes contestarão as aberturas interpretativas fornecidas pela ambiguidade posto que as questões de interpretação e de cumprimento podem ter consequências profundas para a alocação de recursos. Justo por isso, as ideias e conhecimentos que conformam ou fundamentam as eventuais ambiguidades, criando alternativas de ação, desempenham importantes papéis para aqueles que tratam de analisar a mudança gradual (WEIR, 2002; PIERSON, 2006; THELEN, 2006).

Existem alguns pontos a serem considerados sobre a “obediência” às regras, quais sejam: 1) Uma regra não consegue prever as complexidades envolvidas em seu cumprimento em contextos reais. Quando confrontadas pela realidade, as instituições preexistentes podem mudar para acomodar o novo contexto, porém estas mudanças envolvem uma criação ou

simplesmente uma reinterpretação ou utilização diferente da regra já existente¹¹; 2) Os atores apresentam limitações cognitivas; 3) As instituições estão permeadas de ideias que são apenas implícitas ou subentendidas; 4) As regras não são simplesmente desenhadas e cumpridas tal e qual, mas também implementadas e cumpridas, frequentemente, por outros atores que não participaram de suas elaborações.

Uma vez problematizada a questão da obediência, é preciso reconhecer que a estabilidade institucional, em última análise, depende não só da continuidade e existência das regras em si, mas inclusive das formas as quais tais regras são cumpridas na prática, visto que a mudança pode ocorrer neste estágio indicando que a existência da regra não garante automaticamente seu cumprimento e, mais importante, ainda que as regras formais continuem a existir intactas em conteúdo, as mudanças têm espaço. Portanto, os autores argumentam que isso comprova que as propriedades básicas das instituições contêm dentro de si as possibilidades de mudança, devendo-se procurar as causas das mudanças a partir das próprias regras, suas ambiguidades, de sua natureza distributiva e da interação com os atores o contexto. Uma abordagem sobre o caráter redistributivo de poder embutido na mudança institucional sugere que a dinâmica de tensão e pressão para a mudança é construída dentro das instituições. No entanto, não especifica necessariamente as modalidades de mudança que tal dinamismo permite, tampouco apresentam uma explicação para o fato de um tipo de mudança ocorrer em certos contextos e não em outros.

Por isso, o modelo analítico de explicação dos padrões de mudança gradual parece ser o mais adequado para sustentar os achados desta tese, em virtude de conseguir abarcar de forma mais completa as dimensões envolvidas na mudança, tendo em vista que considera as características tanto do contexto político como das instituições e suas relações com a condução de um tipo de mudança institucional esperada. Neste modelo, as instituições têm efeito porque são capazes de moldar o tipo de agente de mudança dominante, num contexto específico, e os tipos de estratégia que estes provavelmente utilizarão para perseguir efeitos de mudança. O **quadro 1a** apresenta os quatro tipos de mudança gradual definidos segundo o *locus* de transformação institucional.

¹¹Prováveis exemplos de mudanças na interpretação de uma regra podem ser visualizados na função de “prevenção” na segurança pública, antes resumida à atuação policial fardada, e atualmente mais abrangente e complexificada por alguns governos e burocracias subnacionais.

Quadro 1a - Tipos de Mudança Gradual*

	(Deslocamento)	(Camadas)	(Desvio)	(Conversão)
Remove antigas regras	Sim	Não	Não	Não
Negligencia antigas regras	---	Não	Sim	Não
Muda impacto/ cumprimento de antigas regras	---	Não	Sim	Sim
Introduz novas regras	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: Thelen e Mahoney, 2010.

Compreender os diferentes tipos de mudança institucional, incluindo os papéis jogados pelas coalizões de defesa e oposição em cada tipo de mudança é condição necessária para identificar os motivos que explicam a predominância de um tipo de agente sobre outro, assim como de suas estratégias de coalizão.

Mudanças do tipo “*deslocamento*” removem regras pré-existentes e introduzem novas regras. Há, neste caso, uma substituição. A mudança pode ser abrupta, envolvendo transformações radicais, ou mesmo gradual a partir da introdução de novas legislações que concorrem com os arranjos existentes não no sentido de suplementá-los, mas de substituí-los. Se os apoiadores do antigo sistema se mostram inábeis para prevenir as ameaças de novas regras, então, este tipo de mudança pode ter lugar. Quanto mais uma regra se torna ineficiente em seu propósito, mais será provável uma substituição.

Já a mudança do tipo “*camada*” introduz novas regras ao passo em que mantém as antigas, adicionando ou complementando-as. Ocorre quando novas regras são adicionadas às existentes modificando as formas com as quais as regras originais estruturam os comportamentos. Diferentemente do tipo “*deslocamento*”, não introduzem por completo novas regras, mas envolvem emendamentos, revisões e adições às existentes, contudo, podem acarretar mudanças substanciais se os emendamentos alterarem a lógica das instituições e as negociações responsáveis por manter constantes as diretrizes originais. Este tipo de mudança ganha espaço quando os opositores institucionais não têm a capacidade de mudar de fato as regras originais. Ao invés disso, trabalham dentro do sistema existente, adicionando novas regras ou complementando as antigas. Neste caso, os defensores do *status quo* são capazes de preservar as regras originais, porém são incapazes de evitar a introdução de alterações e modificações. Aqui, cada novo elemento de mudança introduzido, por mais simples que seja, pode ser cumulativo, conduzindo a uma grande mudança em longo prazo.

Por sua vez, a mudança do tipo “*desvio*” modifica o impacto e cumprimento das regras existentes, a fim de se adaptar a novos contextos. Ocorre em situações nas quais as regras

formais continuam, mas seus impactos mudam como resultado de condições externas. Quando os atores escolhem não responder às mudanças ambientais suas inações podem causar mudança no impacto das instituições.

Por fim, o tipo de mudança “*conversão*”, o que mais se mostra adequado para a análise do objeto desta tese, modifica o impacto e cumprimento das regras existentes para se readaptar a novos contextos, porém, não ignora as regras pré-existentes, assim como ocorre na mudança classificada como “desvio”. Este tipo ocorre quando as regras formais se mantêm as mesmas, porém são interpretadas e representadas de novas formas, preenchendo uma lacuna entre as regras e seu cumprimento. Trata-se de uma mudança resultante da ação de atores que exploram ativamente as ambiguidades inerentes às instituições e por meio de uma redistribuição, convertem a instituição para novos objetivos, funções ou propósitos.

Identificados os principais tipos de mudança gradual, os autores enfatizam a correspondência de cada um destes com as características institucionais e os contextos políticos predominantes. Diferenças no caráter das regras institucionais existentes, bem como no contexto político afetam a probabilidade de tipos específicos de mudança. A questão fundamental é como conceituar as dimensões de instituições e de contexto político que mais importam para explicar variações nos modos de mudança institucional. Assim, Mahoney e Thelen (Ibid) sugerem existir duas dimensões principais associadas aos diferentes modos de mudança institucional: i) as diferenças de possibilidades de veto; ii) a medida de discricionariedade na aplicação e interpretação. Importa observar se o contexto político permite que os defensores do *status quo* tenham muitas ou poucas possibilidades de veto e se as instituições alvo permitem que os atores exerçam discricionariedade na interpretação ou aplicação da regra.

A respeito da primeira dimensão, as possibilidades de veto são altas onde existem atores que têm acesso a meios institucionais ou extrainstitucionais no sentido de bloquear mudanças nas regras, formais ou informais, ou alterar o cumprimento das regras na prática. Por exemplo, a mudança do tipo “deslocamento” é improvável de acontecer em contextos com alta possibilidade de veto, uma vez que os agentes de mudança se encontram num cenário de fortes constrangimentos e disputas, dificultando a mobilização de recursos e a formação de uma coalizão capaz de remover a regra institucional existente ou de emendá-la. Nesta conjuntura, os tipos de mudança mais comuns são dos tipos “desvio” e “camada”, pois estas modalidades não exigem mudanças diretas nas regras, nem dependem de alterações nas regras existentes. Os atores com poder de veto podem conseguir defender as instituições existentes diante de uma possibilidade de “deslocamento”, mas dificilmente conseguirão

prevenir um tipo de mudança do tipo “desvio”, pois isso requer a formação de base de apoio e mobilização de recursos em diversas instituições e não somente naquela na qual têm poderes.

Sobre a segunda dimensão, a adoção de uma abordagem que assume a característica distributiva das instituições permite tratar o cumprimento das regras institucionais como uma variável que pode mudar ao longo do tempo. Na prática, no entanto, o grau de discricionariedade dos atores sobre a execução e interpretação das regras variará de uma instituição para outra. A discricionariedade variará conforme a complexidade das regras, os tipos de comportamentos regulados por estas, a extensão de recursos mobilizados pelas regras, dentre outros aspectos. Diferenças nos níveis de discricionariedade de interpretação ou execução das regras ajudam a explicar os tipos de mudança institucional. Se os futuros agentes de mudança enfrentam uma instituição na qual há pouco espaço para discricionariedade no cumprimento, tem-se que as mudanças do tipo “conversão” e “desvio” são menos prováveis, visto que estas necessitam de margem de manobra para ocorrerem. Quando lacunas entre a regra e seu controle ocorrem, em virtude de negligência, sobretudo, a mudança do tipo “desvio” tem espaço. Em suma, as capacidades administrativas podem ser especialmente importantes para os tipos “conversão” e “desvio” porque fragilidades nessas frentes criam potenciais aberturas estratégicas para aqueles que se opõem às regras.

De acordo com os autores, abordar questões de mudança institucional contemplando os tipos de estratégias que são mais susceptíveis de conduzir essa mudança em diversos contextos institucionais também suscita a seguinte questão: 1) Quem são os agentes provocadores das mudanças? 2) Por que adotam estes comportamentos direcionados à transformação institucional?

Ambiguidades inerentes às instituições e incertezas decorrentes do processo de implementação complexificam a realização de uma avaliação simples de identificação dicotômica entre atores que ganham e perdem. Thelen e Mahoney assumem que o fato de atores estarem concomitantemente incorporados em múltiplas instituições possibilita que estes percam em algumas instâncias e levem vantagens em outras. Portanto, refletir sobre os agentes de mudança vai além de tal dicotomia, tornando importante distinguir os tipos de estratégias, em curto e longo prazo, utilizadas por estes. Um agente pode variar sua obediência em curto e longo prazo dependendo da estratégia adotada e do objetivo almejado. Uma obediência às regras imediatas pode indicar somente uma adaptabilidade provisória, mas como estratégia de mudança das instituições em longo prazo.

Por isso, a mudança institucional não provém necessariamente de atores com motivos e objetivos explícitos e claros de transformação. Em vez disso, a mudança institucional pode

ser um subproduto não intencional que cresce de lutas distributivas de poder e recursos no âmbito do contexto do jogo político. Dado que diferentes agentes de mudança surgem em diversos contextos institucionais, são identificados quatro tipos associados com um modo particular de mudança institucional a partir de duas questões fundamentais: 1) o ator procura preservar a regra existente? 2) O ator respeita as regras?

Quadro 2 – Tipos de Agentes de Mudança

	Buscam Preservar as Instituições	Seguem as regras da Instituição
<i>Insurgentes</i>	Não	Não
<i>Simbióticos</i>	Sim	Não
<i>Subversivos</i>	Não	Sim
<i>Oportunistas</i>	Sim/Não	Sim/Não

Fonte: Mahoney e Thelen (2010)

Agentes “*insurgentes*” buscam intencional e explicitamente extinguir as instituições ou regras existentes. Rejeitam o *status quo* institucional e nem sempre cumprem os seus regulamentos, podendo, inclusive, se associarem em grupos diante de situações as quais se sintam prejudicados pelas instituições vigentes. Quando estes agentes se tornam proeminentes podem levar a conjunturas críticas de ruptura ou rápida inversão do *status quo* institucional em favor de novas regras. Estas características os relacionam com os padrões de mudança tipo “deslocamento”.

Agentes “*simbióticos*” apresentam-se em duas formas: i) parasitas e ii) mutualistas. Eles se beneficiam das instituições e não de seus efeitos. A atividade *simbiótica* não compromete a eficiência das regras ou a sobrevivência da instituição. Em sua versão parasita, exploram uma instituição para ganho privado e isso depende da existência e eficácia geral da instituição. Embora desejem a preservação da instituição, são passíveis de realizar ações que contradigam o “espírito” ou a finalidade da instituição, prejudicando-a em longo prazo. Agentes parasitas surgem potencialmente em contextos onde as expectativas sobre a conformidade institucional são elevadas, porém a capacidade real para impor tais expectativas é limitada. Por isso, são agentes associados à mudança do tipo “desvio”. De maneira similar, os mutualísticos também se beneficiam das regras que não escrevem ou desenham, usando essas regras de forma inovadora para promover os seus interesses, todavia, estes agentes não se associam a nenhum padrão específico de mudança.

“Subversivos” são atores que buscam desarticular uma instituição, mas seus objetivos diretos não se direcionam a quebrar as regras institucionais. Eles agem por dentro do sistema, disfarçando a extensão de sua preferência para a mudança institucional, inclusive, podem aparentar apoiar as instituições. Esperam o momento mais adequado para iniciar um movimento na direção da mudança e assumirem uma posição. Enquanto esperam, gradualmente, eles podem incentivar mudanças institucionais, promovendo novas regras no limite das antigas. Neste sentido, subversivos relacionam-se com a mudança “camada”, especialmente no trabalho de buscar alternativas complementares às regras. No entanto, a depender das características do contexto político-institucional, incentivam também a transformação institucional do tipo “desvio” institucional.

“Oportunistas” não se ocupam em defender as instituições, porém em função dos custos de um posicionamento preferem, frequentemente, a inércia institucional. Em geral, têm preferências ambíguas sobre a continuidade institucional, contudo, utilizam de uma estratégia na qual fazem uso das possibilidades existentes. Dada sua postura de inércia, apresentam-se como simpatizantes da instituição. Com tal postura, contribuem para assimetrias de poder em favor dos defensores do imobilismo, pesando na balança para o lado do *status quo*. Os autores argumentam que quando estes agentes surgem como agentes de mudança, possivelmente estão envolvidos com estratégias do tipo “conversão”.

O aspecto fundamental do modelo analítico proposto por Thelen e Mahoney faz relação direta à forma com a qual o contexto e as instituições moldam os agentes de mudança, como estrutura e agência interagem provocando o fenômeno da mudança em suas diversas gradações. O Quadro 3 apresenta um cenário combinatório desta relação interativa. Mas, se os principais fatores explicativos dos padrões de mudança institucional gradual são o caráter das regras existentes e o contexto político prevalecente, então se indaga qual o papel da agência? Para estes autores, os agentes de mudança se tornam as pontes por meio das quais as características das regras institucionais e o contexto político exercem sua influência, mas é importante ressaltar que os tipos de agentes identificados podem existir e se manifestar em qualquer ambiente. Contudo, existem características do contexto e das instituições que potencializam o surgimento e a manifestação de determinados tipos de agentes. A questão central é repensar os limites das instituições no sentido de que apenas sua existência não garante a ocorrência de certos fenômenos, em processos ou resultados, sociais e políticos.

Em suma, se elas são capazes de dar a tônica dos comportamentos não são, por sua vez, condições suficientes para que eles ocorram na direção das expectativas estáticas criadas por estas. Nesta linha de raciocínio, o produto da interação entre instituições, contextos e

atores é basilar para a compreensão do desenvolvimento institucional, tanto de sua estabilidade quanto de sua mudança.

Quadro 3 – Fontes Contextuais e Institucionais de Mudanças e seus Respectivos Agentes

		<i>Características da Instituição Alvo</i>			
		Baixo Discricionariedade interpretação/execução	Nível de na	Alto Discricionariedade interpretação/execução	Nível de na
<i>Características do Contexto Político</i>	Forte possibilidade de veto	Camada (Subversivos)		Desvio (Simbióticos parasitas)	
	Fraca possibilidade de veto	Deslocamento (Insurgentes)		Conversion (Oportunistas)	

Fonte: Thelen e Mahoney (2010)

O último aspecto relevante apontado no modelo adotado nesta tese, diz respeito à interação entre atores, mais detidamente à dinâmica de formação de coalizões. Embora essas coalizões sejam inevitavelmente moldadas pela configuração específica em questão - características das instituições e dos cenários políticos -, é possível tecer generalizações sobre como os diferentes agentes de mudança tenderão ou não a fazer alianças com os beneficiários e não beneficiários das regras vigentes.

Quadro 4 – Alinhamento entre Agentes de Mudança e Outros Atores – Coalizões

	Alia-se aos defensores institucionais.	Alia-se aos Opositores/Desafiadores institucionais
<i>Insurgentes</i>	Não	Sim
<i>Simbióticos</i>	Sim	Não
<i>Subversivos</i>	Não	Não
<i>Oportunistas</i>	Sim/Não	Sim/Não

Fonte: Thelen e Mahoney (2010)

A discussão anterior desenvolveu proposições gerais sobre as condições em que os tipos particulares de agentes de mudança são susceptíveis de emergir como dominantes, bem como a quais tipos de mudanças estão associados. Entretanto, partindo do fato de que os agentes de mudança dificilmente agem sozinhos, torna-se relevante identificar os atores, opositores ou apoiadores das regras, que interagem com eles. Em função do viés predominante de estabilidade das instituições e dos retornos crescentes de poder

institucionalizado, afirmam os autores, o sucesso dos agentes em alcançar a mudança ou garantir a estabilidade dependerá crucialmente das coalizões que eles têm condições e habilidades para forjar ou que surgem no curso das lutas distributivas. Algumas alianças podem ser temporárias, transitórias, mais permanentes, altamente ou pouco compromissadas, autointeressadas, dentre outras conformações, porém, refletirão a dinâmica entre atores e instituições, sendo necessárias para conduzir as ações políticas. Neste espaço, não devem ser subestimados os poderes e a importância dos atores com poder institucional de veto, dos formadores de opinião no âmbito institucional e, sobretudo, a relevância estratégica das burocracias que, em certos casos, concentram as funções de elaboração, fomento e cumprimento das regras, apresentando alto poder de discricionariedade.

O modelo analítico da mudança institucional gradual apresenta categorias pertinentes a uma proposta de causalidade contextual que utilize o mapeamento de processo como método. Mas, como qualquer modelo, fragilidades surgem diante da aplicabilidade empírica ou da operacionalização de certas categorias. Como sugerem os próprios autores do modelo, este pode e deve ser adaptado aos contextos políticos e institucionais específicos.

Deste modo, notei a necessidade de proceder a uma adaptação para sofisticar e adequar o modelo à mudança institucional no setor da segurança pública por observar que este modelo foi criado para aplicação a um contexto federativo aparentemente distinto. O federalismo brasileiro é complexo por abarcar três níveis de governo com relativa independência fiscal, política e administrativa. No campo da segurança pública essas relações são ainda mais delicadas não somente pelo histórico de intervenção e uso da força da União nos estados membros e municípios, mas também pela divisão de competências determinada constitucionalmente a partir de 1988. Tal complexidade, acaba impactando nas regras para produção legislativa, pois existe uma camada de regras, para cunhar o termo usado por Ostrom (2005), que se sobrepõe em graus hierarquizados segundo as respectivas competências constitucionais dos entes federados. Isto é, mudanças institucionais podem se operar paralelamente nos três níveis da federação. Obviamente, com capacidades de operacionalização e vigência diferenciadas. Assim, por exemplo, a mudança institucional pode ocorrer em municípios e estados, mas não será vinculante aos demais territórios e governos. Ainda assim, não exigirão necessariamente, a depender do objetivo almejado, mudanças nas regras da camada “mais profunda” (constitucionais) para ocorrerem. Igualmente, a União poderá buscar atuar e criar regras, em nível infraconstitucional, para atender às necessidades de implementação de sua agenda de mudança ou estabilidade sem necessitar enfrentar os vetos de uma arena constitucional.

Portanto, preciso alertar que a análise aqui referendada trata de observar o desenvolvimento institucional nas duas camadas mais profundas do arranjo federativo nacional: alterações na constituição (emendamentos); regulamentação de dispositivos constitucionais; leis infraconstitucionais de origem do executivo e legislativo federal. Assim, fica claro que a discricionariedade dos atores sobre a interpretação e operacionalização de regras, assim como o contexto político em termos de veto são diferenciados segundo o nível legislativo e a sustentação legal da regra que pretende atingir. Ou seja, o quadro de vetos na arena constitucional é diferente daquele observado na arena infraconstitucional, assim como o grau de discricionariedade dos atores sobre a interpretação das regras preexistentes.

Consequentemente, as estratégias dos atores levarão em conta que suas capacidades de influenciar cursos de mudança institucional são diferenciadas a depender do contexto político específico de vetos, determinado pelo conjunto de regras que regulam a produção de novas regras ou mudança e substituição das antigas. Os casos de desenvolvimento institucional da Saúde e Assistência social são exemplos interessantes, pois a ampliação e construção dos seus respectivos sistemas não dependeram apenas de emendamentos constitucionais, valendo-se de um recurso legal infraconstitucional de caráter vinculante (Normas Operacionais Básicas). A despeito de utilizarem o mesmo recurso legal, os graus de vinculação, obrigatoriedade e adesão em cada campo de política ainda dependerão do conteúdo das regras constitucionais (lacunas e ambiguidades), ideologias políticas, coalizões e capacidades técnicas dos agentes políticos, como demonstraram Sátyro e Cunha (2014) ao analisarem o caso Assistência social.

No setor da segurança pública, em virtude do desenho institucional preexistente, novas regras vinculantes parecem exigir emendamentos constitucionais ou regulamentação de dispositivos constitucionais, o que não tem sido alcançado pelos motivos que ousarei explicitar ao longo deste trabalho. Todavia, a existência de regras vinculantes em um nível não garante a obediência imediata ou resultados esperados neste mesmo nível ou nos demais. De todo modo, a mudança institucional gradual tem espaço ainda que inexista a criação de regras vinculantes, pois regras intermediárias criadas de maneira reiterada, ou incrementada, podem surtir efeito no comportamento dos atores e nas próprias instituições da camada mais profunda ao longo do tempo, dado seu caráter indutivo e interpretativo e, mesmo, inovador.

Logo, proponho uma adequação do esquema classificatório dos tipos de mudança, com a especificação da natureza vinculante das regras criadas ou introduzidas pela ação dos agentes de mudança, adotando este **quadro 1b**, abaixo. Cumpre destacar que a adaptação realizada não interfere sobre as categorias e interpretação analítica do modelo da mudança

institucional gradual, consistindo apenas num refinamento para aplicação ao cenário institucional da segurança pública no Brasil.

Quadro 1b - Tipos de Mudança Gradual Adaptado

	<i>(Deslocamento)</i>	<i>(Camadas)</i>	<i>(Desvio)</i>	<i>(Conversão)</i>
Remove antigas regras	Sim	Não	Não	Não
Negligencia antigas regras	---	Não	Sim	Não
Muda impacto/ cumprimento de antigas regras	---	Não	Sim	Sim
Introduz novas regras de caráter vinculante	Sim	Sim	Não	Não
Introduz novas regras sem caráter vinculante	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: elaboração própria, adaptado de Thelen e Mahoney, 2010.

Longe de esgotar as questões teóricas propostas por esta tese, almejei identificar um modelo analítico mais adequado à compreensão dos processos de mudanças e de estabilidade institucional do caso empírico aqui tratado, a partir, sobretudo, do entendimento de que para analisar o fenômeno da mudança institucional é necessário compreendê-lo enquanto um processo dependente não somente da distribuição de poder dentro da dinâmica institucional e do contexto político, mas também como consequência, intencional ou não, de decisões individuais, governamentais e coletivas no contexto de interações estratégicas (LEVI, 1991).

CAPÍTULO 2 – Considerações e Argumentos da Literatura Nacional: uma ênfase na estabilidade das instituições de segurança pública

A perspectiva analítica desta tese versa sobre a mudança institucional no setor da segurança pública e essa é uma tarefa complexa porque constitui uma inflexão das análises recorrentes, tendo em vista que não encontra respaldo em estudos importantes realizados neste campo, os quais identificam uma predominante estabilidade. Seguindo o marco teórico escolhido, afirmo que o predominante enfoque na estabilidade incorre numa visão tão determinista quanto exógena do desenvolvimento institucional. Isto é, desconsidera formas de mutualidade e interação entre agência e estrutura, como se a contestação às regras, ainda que oriunda de grupos com poder de discricionariedade e agenda, só tivessem consequências positivas num cenário de ruptura completa.

Nesse sentido, há um “ressentimento” presente nos textos e discursos de intelectuais pelas decisões tomadas, ou não tomadas, durante a ANC de 1988. Em alguma medida, parte das análises sobre o processo político que teve espaço naquela arena se estrutura mais como ensaios do que achados empíricos. De todo modo, não devo ignorar a discussão dominante sobre estabilidade por algumas razões principais: a. a discussão sobre mudança institucional não possui respaldo na literatura da área; b. seria leviano negligenciar o fato de que grandes e respeitáveis intelectuais se valem do argumento da estabilidade institucional; c. aprofundar empiricamente o conhecimento sobre os fatores da estabilidade servem à análise da mudança como uma espécie de recurso contrafactual. Identificar os fatores de estabilidade e confrontá-los do ponto de vista empírico é condição necessária para compreender o processo de dinâmica e mudança, uma vez que permite analisar a pertinência atual de cada um como elemento de constrangimento no quadro da análise institucional histórica, conforme sugerem Immergut (2006) e outros institucionalistas.

Portanto, sob as próprias recomendações dos estudos sobre mudança institucional, apresento a seguir uma revisão da bibliografia sobre segurança pública no Brasil, especialmente no que diz respeito à ênfase na ideia da estabilidade, e na sequência três capítulos fundamentados em dados que pretenderam contestar os argumentos predominantes na área partindo de uma perspectiva que considera a interação entre atores, regras e contextos políticos.

Como exposto, a literatura nacional tem produzido análises que nos direcionam a pensar nas instituições de segurança enquanto estáticas, mesmo no cenário da ANC - responsável por legar mudanças expressivas em diversas áreas (direitos sociais, políticos e individuais). A transição do regime autoritário-burocrático ao democrático, embora marcada por intensa mobilização política e social, não logrou mudanças significativas no sistema de segurança pública (SOARES, 2012). Assim, na visão do autor, ainda que a Carta de 1988 introduza a segurança no rol de direitos dos cidadãos, este setor de política no país apresenta avanços institucionais incipientes, sobretudo, se compararmos com o ritmo e direção progressista observados em outros setores. Carvalho (2006) declara que a democracia política não resolveu alguns problemas sérios - desigualdade e o desemprego - e agravou a situação dos direitos civis no que se refere à segurança individual.

Em decorrência de sua vinculação direta com o controle e uso legal da força, as instituições de segurança se confundem com a própria construção do Estado enquanto instituição¹² e podem reproduzir um padrão de intervenção orientado por estratégias de autopreservação, repressão e controle autoritário da ordem e mediação dos conflitos sociais. Assim, diversos são os autores a afirmarem que a institucionalização da política de segurança no Brasil esteve ancorada na manutenção da segurança do Estado e das classes dominantes e não da sociedade-cidadão, o que permitiu que as práticas anacrônicas das burocracias e o imobilismo das políticas do setor persistissem como fenômenos predominantes (ADORNO, 1999; CANO, 2006; SOARES, 2012; CARVALHO, 2006).

Apesar da incorporação de novos atores na arena e da implementação de políticas públicas inovadoras, parte da preocupação atual em modificar as políticas do setor não significa mais do que retórica política ou voluntarismo midiático, tendo em vista que pouco se faz para resolver os problemas ou o que “se faz é mais do mesmo” (SOARES, 2012). Há consenso sobre a incapacidade de políticas repressivas resolverem eficientemente os problemas decorrentes do fenômeno das violências e criminalidades, porém o que ainda se observa é a predominância tanto da tradicional lógica de que a política de segurança é “coisa de polícia” como de uma orientação punitiva - frequentemente acompanhada de abuso de autoridade - e não restaurativa ou de proteção à parcela da população mais vulnerável às situações de risco social. As persistências de tais lógicas e práticas distanciam as políticas de

¹² Fato importante da relação entre constituição do Estado Nação e as burocracias policiais é que estas, em conjunto com o Itamaraty, são as primeiras organizações modernas e estritamente burocráticas a serem criadas no Brasil (Abrúcio, *et al*, 2010), no sentido weberiano do conceito.

segurança pública dos direitos de cidadania e, igualmente, da possibilidade de tratamento adequado dos direitos humanos (CANO, 2006; LIMA, *et al*, 2000; BALESTRERI, 1998).

Ainda que discussões sobre a necessidade de reformas institucionais no sistema de segurança não sejam recentes¹³ e exista amplo consenso na literatura sobre a estabilidade das instituições, os argumentos apresentados e os fatores como as causas deste fenômeno são diversos e pouco fundamentados em evidências empíricas. Além disso, falta na literatura uma apresentação mais sistemática e ordenada dos fatores explicativos. De tal modo, realizo aqui o esforço anterior de identificar e agrupar as principais causas de estabilidade situadas de maneira dispersa nos estudos.

Esses defendem a ideia da estabilidade institucional a partir da existência, ou coocorrência, de cinco principais fatores, quais sejam: i) legado histórico autoritário; ii) burocracias; iii) ideologia político-partidária; iv) perfil dos formuladores de políticas públicas; v) arranjo federativo e relações intergovernamentais. Tais fatores são mencionados como determinantes em dois momentos da história política do país; tanto do processo constituinte da ANC quanto da cena política democrática pós 1988. Alguns desses são apontados como causas da estabilidade em ambos os cenários. Não se constatam, todavia, estudos empíricos que testem os argumentos formulados para explicar em que medida ou direção cada fator causal influencia na permanência de um suposto quadro de paralisia institucional ou manutenção do *status quo*.

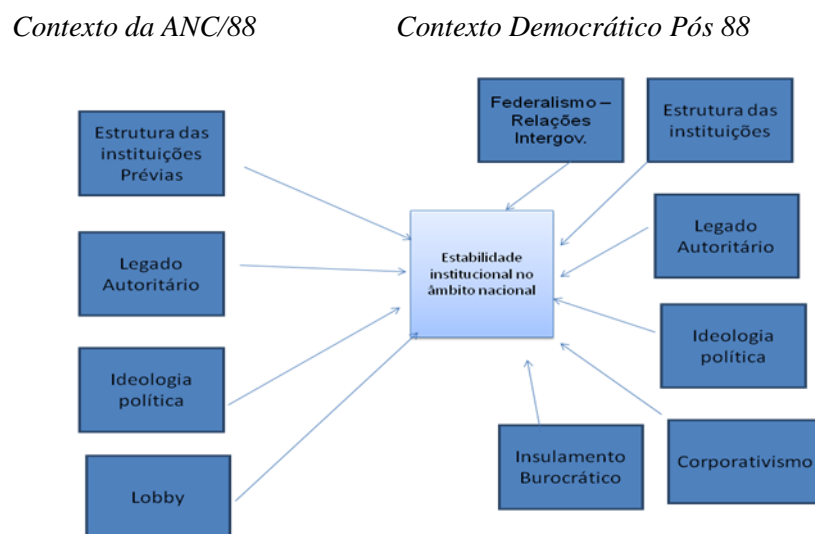
Nas considerações de parcela da literatura, frequentemente a estabilidade se encaixa mais como uma variável independente do resultado ineficiente das políticas públicas, percebido pelo descontrole da ordem e da violência, do que como variável dependente. Assim, não é raro encontrarmos afirmações causais do tipo: o aumento da violência é resultado de políticas públicas ineficientes que, por sua vez, decorrem de um arranjo institucional arcaico não modificado durante a ANC e mesmo no período democrático, o que, todavia, pode ser explicado pelo forte lobby dos militares, das corporações policiais, pelo legado autoritário e, ou, pelo desinteresse dos partidos de esquerda e da Academia. Trata-se de uma confusão teórica predominante nas reflexões sobre a estabilidade como causa e consequência. Disso deriva uma grande confusão analítica, pois se recorre a tais fatores como recurso explicativo para outros fenômenos, inter-relacionados, de maneira enviesada e sem o devido embasamento empírico. Ou seja, argumentamos aqui que há um problema teórico-metodológico que perpassa esse debate. Conforme argumentam King, Keohane e Verba

¹³ Visto que a Comissão Teotônio Vilela, antes mesmo da ANC, já apontava para as inadequações do desenho desse sistema ao contexto democrático.

(1994) se um determinado fator não varia, ele não pode ser utilizado como fator explicativo da variância de nenhum outro fenômeno. Assim, um dos objetivos aqui é demonstrar que há sim uma dinâmica a ser explorada e entendida em sua peculiaridade.

Obviamente, não desconsidero a factibilidade de o arranjo institucional ser fator causal de resultados ineficientes no setor da segurança pública, mas tampouco acredito ser possível utilizar a estabilidade como causa (única ou combinatória) sem antes aprofundar o conhecimento desta como consequência, e isso envolve, indubitavelmente, um reexame empírico das condições de influência do lobby militar, do corporativismo policial, da atuação dos partidos políticos e do papel das ideias. Fator não menos importante, mas relegado pela literatura, é a capacidade explicativa da própria natureza das regras em jogo na conformação das estruturas de constrangimentos e incentivos às mudanças nos dois cenários históricos. Fator que acrescento ao modelo explicativo ilustrado pela **figura 1**.

Figura 1 – Fatores que Determinam a Estabilidade Institucional em Âmbito Nacional
Cenários da ANC e Período Democrático (segundo a literatura especializada)



Fonte: elaboração própria com base em levantamento bibliográfico.

Curioso advertir que os fatores explicativos para o resultado das instituições de segurança pública impressas na C.F/88 são igualmente utilizados para explicar a estabilidade no cenário da Nova República. Assim, para alguns autores, não importa se existem outras variáveis e regras no contexto pós-1988, o que possibilitaria novas combinações e causalidades contextuais, as variáveis de impacto continuam sendo as mesmas e com igual

alcance explicativo. Não desconsidero a possibilidade de impacto de tais fatores nos dois contextos, mas não acredito que possam exercer o mesmo tipo de peso em cenários tão diferentes. Isso seria, novamente, cair num determinismo e percepção estática e blindada das instituições e defender uma suposta linearidade de seus efeitos ao longo do tempo.

Nas seções seguintes, há uma exposição dos principais argumentos utilizados que visa a mostrar essa pouca clareza teórica e as direções que cada fator assume nesse cenário. O texto a seguir não discute o fator “estrutura das instituições” porque não há contribuições da literatura neste sentido, mas discorrerei sobre este fator nos próximos capítulos e, de forma mais detida, no capítulo final.

2.1. Legado Histórico Autoritário

Como sinalizam Adorno e Izumino (1999), ao longo da história republicana brasileira, a violência em suas diversas formas de manifestação permaneceu enraizada como modo cotidiano, institucionalizado e positivamente valorizado – moralmente imperativo - de resolução de conflitos decorrentes da desigualdade econômica e de diferenças sociais e culturais. São formas de violência que refletem uma espécie de subjetividade autoritária na sociedade brasileira capaz de imbricar e conectar tanto atores como instituições.

Lemgruber, *et al*, (2003) e Peralva (2002) ressaltam a necessidade de ponderar o legado da ditadura militar e do perfil autoritário do Estado brasileiro refletido no desenho institucional e no funcionamento do sistema de segurança pública. Peralva (2000) argumenta que o autoritarismo e a fragilidade dos direitos civis ficaram evidentes no quadro de desorganização das instituições responsáveis pela ordem pública no momento do retorno à democracia, devendo-se tal desorganização, sobretudo, ao imbricamento entre o antigo regime autoritário e o democrático. De acordo com a autora, predominou no debate público a ideia de enfrentar os fenômenos da violência a partir da intensificação da repressão, o que não exigiria grandes reformas, pois já vigorava no aparelho estatal o caráter repressivo no trato das questões sociais.

Seguindo a linha de raciocínio de Marshall (1967; 2001) que identificou três estágios de constituição dos direitos de cidadania – civil, político e social - e atribuiu importância ao *timing* ou sequência na qual estes estágios se sucedem, a autora assevera que os direitos civis nunca se constituíram enquanto uma pauta prioritária da sociedade brasileira. A antecipação

do direito social, em relação aos demais, pode ter tido implicações contraproducentes para a natureza e formação de outras políticas, a exemplo da segurança pública, bem como dificultado a construção de uma indissociabilidade entre os direitos, necessária para a compreensão ampliada de política social e de cidadania (FLEURY, 1994). Deste modo, a insegurança pode ser um indicador de cidadania incompleta - onde falta cidadania, sobra insegurança. Tanto os resultados como os fatores que geram insegurança são tratados de maneira autoritária pelo Estado.

A política voltada para o problema da violência estava muito mais vinculada à contenção pela repressão que à implementação de estratégias de prevenção e redução de riscos sociais. A urbanização acelerada ocorrida no Brasil provocou o deslocamento de massas de trabalhadores dos campos para as cidades sem nenhum tipo de assistência social ou infraestrutura, contribuindo para a criação de bolsões de miséria que, uma vez atingidos pela crise do mercado de trabalho e inflação descontrolada, apresentaram significativas dificuldades de subsistência, gerando uma insegurança radical que ultrapassou a esfera econômica e individual e fragilizou o tecido social, as redes de solidariedade e as identidades da população deslocada para a cidade (SOARES, 2012). Neste contexto de crise, observou-se o crescimento alarmante da violência nas capitais e grandes cidades. Embora aos “marginalizados” fosse imputado o papel de promotores da violência, estes eram (são), antes de tudo, suas principais vítimas. A percepção do fenômeno da violência e criminalidade atrelado à “favelização” e empobrecimento da população favoreceu a construção de lógicas e práticas discriminatórias não somente por parte dos agentes da lei e da ordem, mas da própria sociedade.

Outro aspecto do legado de autoritarismo, evidenciado por Lemgruber, et al, é a relação entre a segurança da sociedade e a do Estado, sendo a primeira uma função da segunda, evidenciado pela substituição das Guardas Civis pela Polícia Militar nas funções e atividades de policiamento ostensivo. Conforme os autores, essa atividade, atualmente atribuição exclusiva da PM, até os anos de 1960 não fazia parte de suas funções estatutárias. As polícias militares eram força-tarefa do Exército e ficavam aquarteladas, atuando em atividades de vigilância e no controle de distúrbios políticos. O patrulhamento de ruas e a execução de atividades mais próximas à população eram desempenhadas pelas guardas e polícias civis. Entretanto, a partir da Constituição de 1967, procurou-se conferir às PM's uma identidade mais propriamente policial, definindo-se o policiamento ostensivo fardado como sua competência exclusiva nos estados e proibindo aos governadores manterem outras forças de segurança uniformizadas (LEMGRUBER, et al, 2003). Os autores lembram que nesse

mesmo período, ampliou-se o poder do Estado-Maior do Exército sobre tais polícias, mediante a criação de um órgão específico – a Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM) – que passou a representar a União na tarefa de legislar sobre a organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das polícias militares, condições gerais de sua convocação e mobilização.

Para Zaverucha (2007) não houve uma clara ruptura entre o passado e o presente no que diz respeito à possibilidade de intervenção militar da União em territórios subnacionais, mesmo em tempos de paz. Ele afirma ser nítido o continuísmo das elites civil e militar no aparelho do Estado, sem maiores preocupações em criar novas instituições capazes de ampliar o controle civil sobre os militares. Assim, segundo este autor, o termo do pacto informal entre civis e militares foi a volta da democracia eleitoral em troca da manutenção dos enclaves autoritários dentro do aparelho de Estado, reproduzindo a histórica tradição de proximidade entre os governos brasileiros e as forças militares, como se fosse impossível conduzir politicamente um Estado sem o apelo, ou possibilidade, de uso da força, assinalando a frágil crença nos valores e no próprio regime democrático. Outro autor complementa essa linha de raciocínio: “quem observa a cena política da Nova República tem a impressão de que a tutela militar é algo normal e que deve continuar. É como se houvesse uma concordância tácita de que ela não pode ser evitada e não pode ser dispensada” (CARVALHO, 2006. p.127).

De tal legado de abuso de autoridade e práticas de autopreservação também decorrerem o distanciamento entre as políticas de segurança pública e o conceito de cidadania (Cano, 2006), bem como a resistência ao tratamento adequado dos direitos humanos no âmbito destas políticas (LIMA, *et al*, 2000).¹⁴ Trata-se de uma herança que aproxima a segurança como um direito e prerrogativa do Estado ao passo em que produz um afastamento desta como direito de cidadania (CARVALHO, 2008).

Vinte e um anos de vigência de um regime autoritário deixou um legado problemático para uma efetiva instauração do Estado de Direito (BARREIRA, 2004). As ações repressivas aliam-se ao autoritarismo do Estado Nacional, conjugando-se com práticas clientelistas e patrimonialistas locais a fim de garantir os interesses das classes dominantes. Assim, o legado autoritário aparece claramente nas práticas ilegais e no uso indiscriminado da violência por parte dos aparelhos repressivos, na formação policial deficiente para lidar com direitos humanos e a cidadania, “comprovando que a redemocratização do regime de governo não se

¹⁴ Nota-se o esforço do governo federal, especialmente a partir do segundo mandato de Lula, em construir espaços de discussão sobre a relação entre segurança e cidadania, termo que vem sendo cada vez mais inserido nos programas e ações da área, ao menos formalmente.

dá por um passe de mágica, capaz de conduzir automaticamente a democratização das instituições do Estado” (Ibid., p.78).

Cardia (1999) assevera que a transição e a instauração da democracia deveriam ser momentos de ruptura com o passado, porém se constituem como momentos de grande ambiguidade no qual elementos democráticos se mesclam com elementos do passado autoritário. Há uma continuidade na estrutura organizacional e no funcionamento das instituições (partidos, judiciário, polícia, serviços públicos), assim como no modo de se relacionar com a sociedade. Isso explicaria a predominância de um modelo reativo de policiamento e controle da ordem pública e de uma orientação punitiva e não restaurativa ou de proteção à parcela da população mais vulnerável às situações de risco social.

Pesquisa realizada por Moisés (2008) examinou como os cidadãos brasileiros participaram ao longo do processo de transformação do regime autoritário em democrático, resultado de uma mudança gradual e não definitiva. Em seu trabalho, sugere que o processo de democratização avança gradualmente e não de forma linear e que tanto as tradições teóricas da cultura política quanto a que valoriza o formato e o desempenho das instituições trazem contribuições para a compreensão de como os cidadãos se relacionam com o regime.

A democracia em alguns países parece conviver com baixos níveis de participação, de organização e proximidade entre cidadão e autoridades. Além disso, como no caso da experiência brasileira, mesmo que a transição tenha sido apoiada por movimentos da sociedade civil organizada isso não denota que parte significativa de seus cidadãos abandonou as orientações autoritárias. Logo, os valores políticos da sociedade não são definidos apenas pelo marco institucional, sendo comum em países da América Latina a coexistência tanto de atitudes e preferências democráticas, quanto de atitudes ambivalentes e concepções autoritárias, tomadas como referência para a resolução de conflitos sociais, por exemplo. Na mesma direção apontou o estudo realizado por Muszynski e Mendes (1990), ao sugerirem que a opinião pública é mais solidamente democrática nos países do Cone Sul (Uruguai, Argentina e Chile) do que no Brasil e buscam explicar tal fato à luz de eventuais diferenças nos respectivos processos de transição.

2.2. Burocracias – insulamento e corporativismo

A respeito da relação entre as burocracias¹⁵ e a estabilidade das instituições e políticas do setor, autores como Zaverucha (2010), Saporì (2007), Cano (2006) e Peralva (2000) asseguram que, em alguma medida, a autonomia das burocracias policiais tem correlação com a centralidade e exclusividade de seus papéis para o desenvolvimento desta política, notadamente no caso do uso da força. Lima, *et al*, (2000) afirmam se tratar da única esfera de atuação do Estado acerca da qual há algum consenso quanto à legitimidade do monopólio, “já que é uma atividade revestida de dinâmicas próprias e orientada na perspectiva da garantia da ordem” (2000, p.55). Para Carvalho (2006), a tradição corporativista militar tem consequências claras para a prática da cidadania, sendo difícil exigir uma compreensão dos valores democráticos de cidadania por parte de atores insulados, uma vez que estes atores também estão excluídos do status de cidadãos “comuns”, tendo direitos políticos vetados, ou restringidos, e tratamento jurídico diferenciado.

Ademais, durante muitos anos a política de segurança pública foi tratada como assunto de polícia, dada algumas de suas características técnicas e regras formais que garantem às burocracias exclusividade no exercício das funções de manutenção da ordem, prevenção e investigação de crimes, ou seja, é uma competência estatal potencialmente isolada de ingerências políticas ou sociais, resultando numa relativa autonomia frente aos governos e à sociedade. Isso, inclusive, contribui para a predominância de interesses corporativos e de resistências às tentativas de controle social e reforma institucional, situação na qual os lobbies de delegados e oficiais militares se organizam para frear projetos de mudança (SOARES, 2012).

Nas palavras de Lemgruber, *et al*,

(...) atravessando todos os tipos de regime político, os órgãos do sistema de segurança pública sempre teriam funcionado num ‘regime de exceção paralelo’, gozando de poderes extralegais e ampla margem de autonomia, independentemente de qual fosse o arcabouço jurídico formal em vigor. (2003, p.53).

Peralva ressalta que “se os militares (Forças Armadas) criaram nos primeiros tempos obstáculos legais que impediram a reforma da Polícia, eles já não eram mais capazes de continuar exercendo sobre esta um verdadeiro controle”. Deste modo, continua a autora, “a Polícia foi tornando-se cada vez mais autônoma com relação às autoridades de tutela, estando órfã do Exército e desvinculada dos novos governos estaduais” (2002, p.78).

¹⁵ Cabe notar a autonomia administrativa e financeira das Polícias Militares como autarquias de regime especial. As Polícias Cíveis, em geral, estão mais atreladas às secretarias estaduais tanto no que diz respeito aos processos administrativos quanto aos recursos financeiros.

O corporativismo policial e a autonomia das organizações guardam relação com o fato de estas terem sido instrumentos do regime militar derivando, mesmo em tempos democráticos, num “caos organizacional e institucional - a segurança pública, solta e corporativista, com uma revinculação difícil aos governos estaduais de estrutura arcaica (...)”. (SAPORI, 2007, p.10). Como discutido por Tsebelis (2009), alternância e durabilidade de governo são elementos relevantes a serem considerados na análise do *status quo* das instituições. No contexto de ininterruptão governamental o poder de arbítrio das burocracias tende a aumentar, possibilitando uma estabilidade decisória. Ainda segundo o autor, a independência das burocracias não diminui automaticamente a partir da inclusão de novos atores, pois se a legislação se mantiver constante e existirem muitos atores com poder de veto, as burocracias tenderão a ser mais independentes que os governos em relação às tomadas de decisões que as afetem, especialmente se estas burocracias forem altamente hierarquizadas, como é o caso daquelas pertencentes ao setor da segurança pública. A importância da alternância política refere-se ao fato de que os governos tenderão a modificar decisões cujos conteúdos discordem em relação ao governo anterior e, quanto maior for a distância entre os governos, maior será a possibilidade de mudanças significativas no *status quo*. Em caso de continuidade política e longos anos de predomínio, as mudanças passam a ser muito menos significativas.

Edson Nunes (2003) cita o Sistema Nacional de Informação (SNI) como o exemplo do máximo insulamento, da criação de ilhas de racionalidade e especialização técnica. Este órgão, à época com status de ministério, controlava toda e qualquer esfera da sociedade, em especial as comunidades acadêmicas¹⁶ e os intelectuais. “Não havia controle ou *checks and balances* sobre as atividades do SNF em qualquer nível do governo” (Ibid.,p. 34). O autor recorda também que insulamento e corporativismo estatal não são gramáticas políticas incompatíveis, tendo em vista que marcaram os arranjos institucionais durante o regime militar.

2.3. Ideologia Político-partidária

Outro fator usualmente referenciado como causa da estabilidade é a falta de embate político partidário, ou de qualidade deste, sobre as questões de segurança pública e de

¹⁶ Controlava, por exemplo, a concessão de bolsas de estudo e investimento em pesquisas científicas.

reformas no sistema. Prevaleceu por décadas uma associação entre a pauta da segurança e a ideologia político partidária conservadora, ou de direita. Como a compreensão do conceito de segurança pública não passou necessariamente pela discussão da cidadania (à época da ANC) - nem as polícias eram legitimadas pelos setores progressistas enquanto instituições democráticas pelo papel de controle político exercido no período da ditadura - vigorou uma predominante ausência de articulação e posicionamento político da esquerda perante o tema, ou a exposição de uma “postura romântica” e de pouca maturidade e competência política, conforme indicam José Murilo de Carvalho (2006) e Bresser Pereira (1986). Assim, segundo os estudiosos, a inexistência de uma discussão mais abrangente e qualificada sobre o tema interferiu tanto na formação de um quadro decisório incorrendo em escolhas de estabilidade institucional, quanto para a insuficiência de programas e reformas que marcaram o campo ao longo dos últimos anos.

Sapori (2007) afirma que expressiva parcela dos formuladores de políticas públicas, a partir da análise equivocada de uma tese outrora amplamente difundida de que a pobreza e a desigualdade seriam determinantes da violência (submetida posteriormente à intensa revisão teórica e metodológica), considerava que as únicas políticas capazes de afetar o curso da criminalidade urbana seriam aquelas atinentes à provisão dos serviços de educação, saúde, habitação e emprego. Haveria, assim, uma sobreposição das políticas sociais às políticas de segurança pública. Isso, conseqüentemente, reverberou sobre o distanciamento entre os conceitos de segurança pública e cidadania, reforçando uma vinculação da segurança enquanto uma política de caráter normativo-legal, que não integraria o Sistema de Proteção Social Brasileiro.

Mariano (2004) e Soares (2005) atribuem ênfase à influência deste fator para o quadro de paralisia institucional. Soares argumenta que a política de segurança foi negligenciada tanto pela direita quanto pela esquerda. À direita defendia-se que bastaria equipar melhor as polícias, tolerando a brutalidade e corrupção para manter o foco dos crimes nas periferias circunscritas pelo cordão sanitário que protegia as elites; e à esquerda apelava-se para o discurso de que sendo a violência e a insegurança um fenômeno ocasionado por problemas socioeconômicos não faria sentido investir em políticas específicas¹⁷. De acordo com Mariano: “a segurança pública sempre foi uma bandeira dos partidos oligárquicos e das elites e um tabu para a esquerda brasileira” (2004, p. 125). Carvalho (2006) afirma que os

¹⁷ Curioso notar o protagonismo do PSDB, à época considerado como Centro, segundo classificação de Figueiredo e Limongi (1999), na proposição de reformas amplas no sistema e na implementação de programas e políticas inovadoras em seus governos estaduais.

democratas, aí incluídos alguns setores liberais ou de esquerda, ou evitam debater a questão ou discursam contra o militarismo em termos abstratos, fugindo à definição mais concreta ou se recusando a negociar com os militares. Esta omissão civil contribui para a volta dos militares ao governo. E se existia um espaço no qual os militares poderiam retornar e influenciar “vestidos” de democráticos, este espaço seria a da própria polícia.

Godinho (2011, p. 230) reflete que se, por um lado, a “autonomização” do campo da segurança pública com relação à questão social poderia construir uma agenda própria; por outro, “as contraditórias e ambivalentes críticas dirigidas à relação entre questão social e criminalidade produziram efeitos sobre as necessárias rupturas a serem feitas no sistema de justiça e segurança pública”. Para a autora, o discurso “social”, considerado erroneamente por muitos como herança marxista, de certa forma limitou o debate acerca da inserção da política de segurança na agenda de desenvolvimento social do Brasil e a adesão a um projeto socialmente incluyente.

Por outro lado, isso permite pensar que diante da ausência de regras claramente orientadas para a cidadania e a democratização do sistema e das políticas de segurança pública, a política partidária importaria na definição e conformação das políticas e instituições pós Constituinte. Entretanto, se importa, como importa? Caberia, portanto, investigar em qual direção ela apresenta certos resultados e em que direção apresenta outros. De toda sorte, os autores explicitam a baixa qualidade dos debates e discussões políticas nas arenas do setor à época da ANC, mas também a resistência de parcela da esquerda e da Academia em pensar a polícia enquanto uma instituição democrática.

Importa ainda enfatizar que a relação entre ideologia política, partidos e políticas sociais vem sendo discutida há certo tempo e algumas conclusões apontam para a existência de maiores esforços no sentido de se estruturar políticas de proteção e bem estar social por parte dos governos e partidos de esquerda, o que pode ser verificado, mas não exclusivamente, pelos gastos despendidos na área social. Em direção oposta, se há uma preocupação maior dos partidos de direita com a política de segurança pública, se comparado com os de esquerda, o comportamento dos gastos no setor seria mais elevado para os primeiros que para os segundos. No entanto, estas correlações devem ser analisadas empiricamente segundo um recorte temporal e institucional mais detalhado, uma vez que pesquisas¹⁸ demonstraram tanto a inexistência de uma relação significativa entre

¹⁸De acordo com Sátyro, a política (politics) importa na formulação e implementação de políticas sociais, mas cabe um esforço no sentido de identificar outras medidas formais além daquelas sugeridas pela literatura da área, nem sempre robustas e suficientes para sustentar explicações causais e correlações, dado que não conseguem

ideologia/clivagem política e gasto social no Brasil (SÁTYRO, 2006) como entre ideologia partidária e gastos em segurança pública¹⁹ (GONTIJO E SANTOS, 2014).

2.4. Perfil dos Formuladores de Políticas Públicas

Sobre os argumentos relacionados ao *perfil dos elaboradores* das instituições e de políticas públicas não existem discussões ou reflexões mais demoradas no cômputo das produções acadêmicas. Os autores se detêm mais à análise do comportamento dos atores durante a ANC, destacando a fragilidade decorrente da ausência de massa crítica e estudos científicos específicos que possibilitassem a intervenção da sociedade civil na agenda da segurança pública.

Autores como Saporì (2007), Lima, *et al*, (2000) e Alvarez, *et al*, (2004) indicam que o perfil mais técnico e legalista dos formuladores das instituições e políticas (juízes, militares, advogados, promotores, especialistas), sem conhecimento e, ou, preferências por alternativas políticas de natureza preventiva, restaurativa e inclusiva pode ter exercido influência na escolha por uma continuidade repressiva e sobre a persistência de um formalismo procedimental e inquisitório e políticas que naturalizam a desigualdade, em oposição ao discurso republicano e igualitário presente nas outras políticas de Estado – saúde, educação, assistência social.

Carvalho (2006) acredita ter havido um déficit de estudos militares realizados por civis que os possibilitassem qualificação suficiente para compreender e intervir nas políticas atinentes à área. Cita os exemplos das resistências da comunidade acadêmica latino-americana em estudar, investigar e se especializar em temas relacionados com os estudos militares, pois quem escrevia sobre militares corria o risco de ser considerado simpatizante de suas ideologias. Isso dificultou a participação qualitativa da comunidade acadêmica na proposição de políticas alternativas às militares e, ou, a tentativa de influenciar a mudança no modo de pensamento dos militares. Como há exigência de certo conhecimento técnico e específico para conferir a um ator a capacidade de formular leis e opinar, a resistência da comunidade

captar a especificidade das redes políticas e de suas relações em nível subnacional de governo. Sendo, portanto, relevante estudar de maneira mais profunda, e comparativa, os fatores políticos estaduais.

¹⁹Em pesquisa realizada, os autores reconheceram ser possível a existência de diferenças nas formas e qualidade dos gastos, mas não foram encontradas evidências estatísticas que permitissem estabelecer uma relação entre o percentual de arrecadação investido em segurança e as clivagens partidárias dos governos estaduais brasileiros num período de 12 anos.

acadêmica em estudar as organizações militares impossibilitou a formação de uma massa crítica, tendo poucas condições de se colocar no debate durante a janela de oportunidade da Constituinte, legando, conseqüentemente, aos militares o controle sobre esta agenda (CARVALHO, 2006).

Sem este conhecimento específico por parte dos grupos progressistas, qualquer política ou instituição, caso não repetisse as aberrações já constatadas, cairia num discurso romântico nada profícuo à instrumentalização democrática de instituições e propostas políticas concretas, “restando aos formuladores reiniciar as velhas lamentações de sempre”. Tratava-se, portanto, de “destruir dois dos aspectos básicos desta aliança: a convivência com o autoritarismo e a separação das esferas de competência militar e civil. Trata-se de politizar a discussão militar e de torná-la parte do debate democrático geral” (CARVALHO, 2006. p.152). Por outro lado, os militares fizeram um esforço na direção oposta, ou seja, buscaram se especializar em temas de natureza civil e tal capacidade foi decisiva para a obtenção de êxito na invasão das áreas de competência civil e de nelas implantar o viés militar (Ibid.).

Para Zaverucha (2001), o que de fato ocorreu foi uma desmilitarização da política e não necessariamente uma democratização ou politização da questão militar. Neste tocante, fica evidente a importância das ideias na formação das instituições e de políticas públicas, como ressaltado por Weir (2002, 2006), Pierson (2006) e Thelen e Steinmo (2002) e, igualmente, a existência de uma comunidade de especialistas como condição necessária à disseminação de ideias que agreguem coalizões de atores na defesa de estratégias e projetos de mudança institucional.

2.5. Arranjo Federativo e Relações Intergovernamentais

O impacto do *arranjo federativo* na definição da arquitetura institucional e gestão das políticas do setor é colocado por intelectuais como Zaverucha (2007) e Alvarez, *et al* (2004). Estes autores discutem a complexidade de um sistema que subordina as polícias estaduais aos governadores dos estados e ao mesmo tempo, no caso da Polícia Militar, ao Exército e à União, incorrendo em uma estrutura ambígua na qual os atores (União e estado) não contam com a estipulação, de maneira detalhada, de possibilidades e limites de suas ações, nem padrões mínimos de interferência e investimentos financeiros.

Ao final do processo constituinte, decidiu-se por não desvincular as polícias militares do Exército. Embora controlada pelos governos estaduais, as polícias militares permaneceram como força auxiliar e reserva do Exército²⁰, sendo subordinadas ao Exército pela mediação da Inspeção-Geral das Polícias Militares. As polícias são “militares” e suas identidades têm expressão institucional por intermédio de um conjunto de decretos, todos datados de período anterior à redemocratização²¹. Assim, o Exército é responsável pelo “controle e a coordenação” das polícias militares, enquanto as secretarias estaduais têm autoridade sobre sua “orientação e planejamento”. Os comandantes gerais das PM’s necessitam se reportar tanto ao governo (estadual), quanto ao Exército. Cabe aos governadores a nomeação dos comandantes gerais e ao Exército a indicação destes comandantes gerais²². As PM’s ainda devem obedecer a regulamentos disciplinares inspirados nesta instituição²³ e a seguir o regulamento de administração do Exército²⁴, desde que este esteja compatível com normas estaduais. As decisões sobre estruturas organizacionais, efetivos, ensino e instrução são também de responsabilidade do Exército. Tal arranjo permite, inclusive, um hibridismo institucional no que diz respeito à manutenção de traços democráticos e autoritários (ZAVERRUCHA, 2007).

Para Soares (2012) qualquer projeto de reforma das polícias militares necessita “começar advogando o rompimento do cordão umbilical com o Exército”. Segundo ele, tamanha ambiguidade no papel de uma instituição democrática, altamente vinculada ao Exército, ainda não foi percebida pelo fato de:

“(...) o Exército tem tido imensa sensibilidade política e tem sido parcimonioso no emprego de suas prerrogativas. Quando deixar de sê-lo e, por exemplo, vetar a nomeação de algum comandante-geral, as consequências serão muito sérias”. Não obstante as cautelas do Exército, os efeitos da subordinação estrutural ao Exército têm sido sentidos no cotidiano de nossas metrópoles. Na medida em que as PM’s não estão organizadas como polícias, mas como pequenos exércitos desviados de função, os resultados são, salvo honrosas exceções, os desastres que conhecemos: ineficiência no combate ao crime, incapacidade de exercer controle interno (o que implica envolvimento criminosos em larga escala), insensibilidade no relacionamento com os cidadãos”.

²⁰ Art. 144, parágrafo 6º.

²¹ Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, do Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969, modificado pelo Decreto-Lei nº 1.406, de 24 de junho de 1975, e do Decreto-Lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983.

²² Artigo 1 do Decreto-Lei 2.010, de 12 de janeiro de 1983, que modifica o art. 6 do Decreto-Lei 667/69.

²³ Artigo 18 do Decreto-Lei 667/69.

²⁴ Artigo 47 do Decreto 88.777/83.

Na visão de Ignácio Cano (2006), o governo federal se manteve ausente das discussões e pautas da área durante muitos anos em virtude de dois elementos principais. O primeiro era o temor de provocar suspeitas nos governos estaduais sobre uma atitude intervencionista do governo federal que contrariasse o novo pacto federativo, justamente numa área de íntima relação com práticas ditatoriais e com a autonomia dos estados. O segundo foi o receio dos governos federais em se envolverem profundamente num tema complexo, pois um fracasso poderia ter altos custos políticos²⁵.

A questão das relações intergovernamentais no campo da segurança pública vem sendo gradativamente redimensionada a partir de meados da década de 90, por meio da criação de diversas políticas públicas e instâncias de interlocução entre os entes federados, o que possibilita discutir a ideia de que o fato de o arranjo federativo não variar, por ancorar-se em macro regras, não impede que ocorram variadas formas de relações inter e intragovernamentais. Além dos projetos de lei e emenda constitucional para criação de um Sistema Único de Segurança Pública, recentemente a União alcançou resultados no que diz respeito à sua participação formal na política de segurança através da aprovação legal pelo Congresso do projeto de criação do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP²⁶, com a finalidade de armazenar, tratar e integrar dados e informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas da área.

Em suma, diante dos argumentos e fatores dessa literatura, é possível observar que, à exceção daquele relacionado ao “arranjo federativo”, todos os demais podem ser classificados como fatores causais exógenos às próprias instituições. Não obstante sejam fatores relevantes, é admissível afirmar que inferir estabilidade institucional a partir de fenômenos exógenos - perfis e comportamentos de atores e organizações, ideologias ou legados culturais - sem considerar a influência das próprias regras sobre os processos pode resultar numa análise que coloca convenientemente o peso da determinação de resultados políticos ora na agência, ora na estrutura. Estudiosos de segurança pública ainda não trataram de analisar a relação dinâmica entre os fatores exógenos identificados e fatores de cunho endógenos, associados a processos incrementais de autorreprodução, mimetização e, ou, ambiguidades inerentes às próprias regras, nem mesmo, por exemplo, os possíveis efeitos institucionais de políticas

²⁵ Sobre tal reserva dos governos federais também concorda Soares (2012), para quem o custo de envolvimento na questão da segurança pode ser muito alto.

²⁶ Lei 12.681, de 04 de julho de 2012.

públicas inovadoras. Para além, algumas controvérsias implícitas nos argumentos dos autores citados devem ser ponderadas:

- i. Há uma lógica valorativa em relação à mudança institucional, em especial às rupturas, que não leva em conta o fato de mudanças institucionais poderem incorrer, igualmente, em erros e retrocessos políticos;
- ii. Predomina uma visão estática das instituições no sentido de que a possibilidade de mudança só decorre de fatores exógenos e processos de ruptura;
- iii. Se a estabilidade institucional fosse suficiente para explicar os resultados políticos no campo da segurança, a capacidade de agência dos atores tornar-se-ia irrelevante, fragilizando o próprio argumento de que a atual estabilidade decorreu do lobby militar na ANC – ora se a capacidade dos atores aplica-se à explicação da permanência, deveria também poder auxiliar na explicação da mudança;
- iv. Assumir a estabilidade como fenômeno inexorável não permite explicar resultados políticos exitosos e mudanças institucionais no setor a partir desse fator, em especial em nível subnacional, por uma impossibilidade metodológica.

A tese aqui defendida questiona e refuta a ideia de que há uma estabilidade institucional na área de segurança pública e mais, considera haver uma dinâmica interna, ou seja, mudança institucional, mesmo que incremental. Enfatiza-se aqui o argumento central de que essa mudança não é resultado exclusivo de fatores exógenos às instituições, mas sim de processos interativos entre atores, contextos e regras que mudam e que balizam o comportamento dos atores e das próprias instituições, uma vez que não operam num vácuo. Para tanto, seções subsequentes do trabalho apresentam um esforço de análise das instituições de segurança pública no período de 1962 a 1988, a partir de dados sobre os contextos políticos, ideologias, atores e dos conteúdos das regras numa perspectiva de influência mútua. Os achados refutam certos argumentos da literatura nacional ao indicarem a existência de dinâmica institucional no setor da segurança tanto no período das ditaduras, quanto no cenário da transição e da Assembleia Nacional Constituinte.

**PARTE II – INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA ANTERIORES À NOVA
REPÚBLICA**

PARTE II – INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA ANTERIORES À NOVA REPÚBLICA

Confrontar do ponto de vista empírico os fatores de estabilidade apontados pela literatura é condição necessária para compreender o processo de dinâmica e mudança, conforme sugerem Immergut (2006) e outros institucionalistas. Neste sentido, o conteúdo da Parte II contesta, numa perspectiva empírica, os argumentos e fatores que supostamente possibilitam um quadro de estabilidade institucional no setor da segurança.

Assim, expõem dados e evidências que indicam, contraditoriamente aos argumentos identificados nesta literatura, existir dinâmica institucional no setor da segurança pública tanto no período das ditaduras, quanto no cenário da transição e feitura da C.F/88, seja a partir da adaptação de instituições prévias, pela criação de novas ou pela constitucionalização de regras outrora informais ou infraconstitucionais.

CAPÍTULO 3 - Instituições de Segurança Pública no Período de 1962-1988: reflexões sobre o legado institucional

Apresento neste capítulo uma análise das macroregras de segurança no período que compreende desde o cenário de instabilidade e golpe militar até o final do processo de transição - demarcado pela abertura dos trabalhos legislativos na Assembleia Nacional Constituinte. O capítulo cumpre dois intentos: i) reconstruir a trajetória das instituições prévias que permeiam o contexto da Constituinte de 1988; ii) identificar nas instituições do período elementos que refletem o legado autoritário.

A despeito de ser usualmente apontado por estudiosos, tanto no período de transição como na Nova República, como fator explicativo dos constrangimentos aos avanços no setor e da ausência de rupturas, o legado autoritário impresso nas instituições de segurança é pouco explorado no que diz respeito ao processo de construção de sua trajetória. Ou seja, não há sistematizações que permitam identificar indícios ou mesmo forneçam uma descrição detalhada de elementos e particularidades desse legado capazes de caracterizar sua permanência. A ausência de clareza desta literatura sobre pontos específicos de continuidade e, ou, inflexão entre as instituições da ditadura e as democráticas exigiu o levantamento de dados para compreender a relevância explicativa deste fator.

Tratou-se de um empenho de aprofundamento a respeito da compreensão de “legado”, visto que embora autores argumentem em prol da existência de relação entre a estabilidade institucional e o legado autoritário não apresentam uma descrição sobre o modo como as instituições prévias foram capazes de gerar retornos crescentes ou conformar distintas preferências e ideologias dentro de seis governos militares ao longo de mais de vinte anos - sem a ocorrência da dinâmica institucional - nem mesmo sobre como elas permaneceram supostamente “intactas” para além deste regime, influenciando determinantemente o contexto da feitura das regras do período democrático, e dificultando, posteriormente, os esforços por mudanças ao restringir alterações em nível nacional e subnacional. Ou seja, trata-se de uma literatura fortemente ensaística que apesar de fornecer um material primordial de levantamento de determinados momentos de nossa história não apresenta com clareza os mecanismos causais inferidos a partir de evidências empíricas.

Aqui, com base em um rastreamento de processos, os achados indicaram que o marco institucional formal do período dos governos militares também esteve sujeito a um processo dinâmico, no qual regras prévias foram sendo adaptadas e novas foram sendo criadas. Logo,

não há uma linearidade na trajetória institucional. Regras são reinterpretadas por mecanismos legais intermediários em diversos momentos, assim como instituições são desregulamentadas na direção da adaptação político-institucional ao novo regime, o que me permitiu contrargumentar com parcela da literatura defensora da ideia de que predomina uma perfeita correlação entre a arquitetura institucional vigente nos períodos de Ditadura e as regras constitucionais da Nova República.

De maneira geral, os argumentos que sustentam o *legado* como fator explicativo da estabilidade institucional no setor da segurança são vagos e imprecisos. Ora o legado admite uma adjetivação histórica ampla (legado de trajetória de política), ora uma adjetivação mais estrita (legado institucional), ora uma adjetivação relacional e cultural (legado autoritário), sendo por isso mais apropriado falar em *legados* (plural). As ideias abrangem tanto elementos referentes ao curso e natureza das relações civis-militares no Brasil, à repressão como forma tradicional de tratamento da questão social, à centralização de poder das burocracias que detém o uso da força, à fragilidade da cultura política do país até a militarização dos organismos e instituições de resolução de conflitos sociais e de manutenção da ordem.

De um lado, não definem, todavia, o que de fato vem sendo considerado como legado – o que implica numa variação conceitual e na dificuldade de diálogo pela falta de clareza -, e de outro lado, também não demonstram os mecanismos por meio dos quais este legado resulta em instituições autoritárias. Os autores apontam mais para a identificação de efeitos do legado - materializados pela continuidade de práticas antidemocráticas e desrespeito aos direitos civis - como evidências da estabilidade institucional do que para as regras como mecanismos de produção e reprodução deste.

Diante da falta de consenso em relação à definição do legado, acredito que a discussão pode ser mais bem qualificada partindo da ideia de legado compreendido como *instituições prévias*, as quais podem influenciar processos de mudança ou estabilidade em arranjos institucionais posteriores²⁷. Assim, o legado que influenciou o contexto da criação de instituições na arena da Assembleia Nacional Constituinte relaciona-se às regras vigentes nas constituições e governos anteriores. No caso da segurança, como veremos, em momentos históricos de mudanças no contexto político prevaleceu uma tendência maior de adaptação e aproveitamento das macroregras anteriores em detrimento de uma reforma ou mudança institucional estrutural, indicando uma natureza extremamente conservadora, se comparado

²⁷ Não desconsidero que as instituições são conformadas pela relação estabelecida entre Estado-sociedade, porém uma vez criadas, elas são mais ressignificadas do que destruídas. Logo, sob a vigência de uma mesma instituição passam e convivem diferentes padrões de relações entre Estado e sociedade ao longo do tempo.

com outros setores de política. Mas, verifica-se também que novas interpretações foram dadas às macroregras por meio da criação de regras em nível infraconstitucional.

A fim de agregar empiria ao fator explicativo “legado institucional”, coletei dados que permitissem respostas para os seguintes questionamentos: i) quais eram as principais instituições de segurança anteriores aos governos militares – legados dos governos e das Constituições de 1934, 1937e 1946? ii) quais destas instituições foram preservadas e adaptadas nos governos militares? iii) em caso de adaptação ou utilização de instituições prévias por parte dos governos militares, qual nova interpretação foi dada a essas instituições que possibilitaram torná-las funcionais aos objetivos do regime? iv) quais regras constituíram-se como inovações próprias do regime militar? v) quais foram as trajetórias de adaptação das regras diante do cenário de mudança de regime? vi) qual impacto da desregulamentação de parte dessas regras, ocorrida no período da abertura e da transição, para o processo constituinte da ANC?

Antes de apresentar os dados e respostas aos questionamentos acima, cabe comentar brevemente a relação entre instituições de segurança e poder político, a fim de compreendê-las enquanto instrumentos estratégicos, porém dinâmicos, de legitimação política de regimes e governos e não apenas como legados estáticos.

3.1. Política, Burocracias & Instituições de Segurança

Compreender o legado das instituições de segurança pública implica - mesmo em democracias longevas e estáveis -, fundamentalmente, analisar três questões centrais: i) o processo histórico e específico de constituição de cada Estado como esfera pública e reguladora das relações sociais; ii) o tratamento reservado à questão social; iii) e relação entre burocracias militares e a política (GODINHO, 2011). Para o cumprimento dos objetivos deste capítulo, tratarei especificamente da terceira questão (relação entre burocracias militares e a política) por julgar que este ponto envolve aspectos institucionais mais delimitados.

O constrangimento dos desejos individuais de potência, materializado no arbítrio do uso da violência pessoal, é condição básica para a formação de uma sociedade politicamente organizada. Por isso, a segurança constitui um objeto que estabelece relação com o processo civilizatório da sociedade e de constituição do Estado, verificado pela progressiva restrição e controle sobre o uso da violência como forma de sociabilidade cotidiana dos indivíduos e a

consequente centralização do uso da força como mecanismo político exclusivo da burocracia do Estado. Para Saporì (2007), o surgimento das modernas organizações policiais baseadas na estruturação burocrática e sob o controle do Estado reflete uma transferência da provisão desse bem do setor privado para o público. Progressivamente, “a demanda por segurança acaba por adquirir novo caráter, potencializando uma dimensão pública jamais detectada nas sociedades tradicionais” (SAPORI, 2007: 27). Contudo, não se trata de um processo histórico de construção natural, linear e harmônico. Há, notadamente, uma tensão entre o público e o privado – o indivíduo e o Estado -, os princípios de liberdade e igualdade, uma vez que a ordem viabiliza tanto a esfera pública e coletiva quanto garante os próprios direitos civis dos indivíduos que compõem a coletividade, podendo esta ordem ser construída sob uma perspectiva ampliada de direitos de cidadania ou mais restrita de garantia de uma segurança utilitária e seletiva (HELD, 1987).

Embora atualmente a segurança seja considerada, também, como um direito individual, ao longo da história de formação do Estado ela se instituiu como um direito público e, em geral de garantia e discricionariedade do próprio Estado, possibilitado mediante uma transformação que se operou no âmbito da subjetividade, de uma mudança civilizadora do comportamento individual em relação aos limites para o uso da violência na vida em coletividade, o que se estende a todas as classes sociais, incorrendo numa massificação da civilidade:

“A manutenção da ordem pública em bem coletivo, nesse sentido, dependeu em boa medida da redução do medo direto que os indivíduos sentiam em relação uns aos outros, assim como da confiança relativa de que o poder público seria capaz de impor padrões de resolução pacífica de conflitos”. (ELIAS, N. *apud* Saporì, 2007:37).

O aprofundamento da urbanização e industrialização das sociedades revela a importância de pensarmos a segurança não mais sob a ótica da distensão entre liberdade individual e igualdade formal, uma vez que as violências e os delitos criminais passam neste contexto a ser percebidos como específicos (tipificados) e normatizados enquanto problemas públicos. Trata-se, sobretudo, de considerar a segurança como um produto associado às outras esferas da vida social, especialmente relacionadas com as condições de vida e bem estar, inclusão social e pertencimento.

Bobbio (2000) afirma que o poder político funda-se sobre a posse dos instrumentos através dos quais se exerce a força física. É o poder coativo no sentido estrito, sendo recurso válido para manter a coesão ou proteção interna que garante a não desagregação grupal. Mas, a finalidade da política varia de acordo com as expectativas e necessidades do grupo social em

determinado período histórico: “o fim da política são tantos e quantas forem as metas a que um grupo organizado se propõe, segundo tempo e circunstâncias.” (BOBBIO, pg. 167). Significa dizer que não há fins da política para sempre estabelecidos, e muito menos um fim que compreenda todos os outros e possa ser considerado o fim “limite” da política. Todavia, dado que o controle sobre o uso da força é condição essencial para a existência do próprio Estado, se não for possível atribuir um fim último ao poder político, talvez seja possível falar de um fim mínimo²⁸, qual seja, a ordem pública nas relações internas (cidadão-cidadão, cidadão-Estado) e a defesa nacional nas relações externas (Estado-Estado).

Neste aspecto, a segurança pública, enquanto um fim mínimo e dever do Estado, é simultaneamente fonte de retroalimentação de instituições que garantem legitimação e estabilidade política a tal ator. Segundo Barreira (2004), os problemas de segurança são necessariamente políticos, e não meramente técnicos, porque a legitimidade dos governos é determinada por sua capacidade de manter a ordem e uma possível paz pública. Assim, as instituições de segurança atrelam-se à ordem social interna - a um processo civilizatório compulsório impresso pelo Estado ao constituir tribunais e corpos policiais - e à ordem externa na fundação da soberania nacional - assegurada pela criação e funcionamento de órgãos de defesa como o Exército e outras burocracias estratégicas diplomáticas e de fronteira.

Parte da relação entre as questões de segurança pública e o poder político deriva, portanto, da principal forma de legitimação do Estado, o monopólio e exclusividade sobre o uso da força. Porém, a centralização do poder da força e das armas implica numa *responsividade* do Estado, a qual num modelo democrático ocorre somente a partir do controle absoluto das forças militares e policiais pelos representantes eleitos (DAHL, 1988). A questão do controle da burocracia é parte das preocupações de Weber sobre os problemas que decorrem de uma forma de organização que pode agir autonomamente e sem controle dos que foram eleitos para governar – os políticos. Destacadamente, a burocracia e o controle sobre suas ações tornaram-se questões muito delicadas a partir do século XX com o desenvolvimento e crescimento das funções e papéis de governo. Dessa forma, a capacidade do Estado de implementar as políticas públicas escolhidas no processo democrático, assim como as regras e direitos pactuados, depende da capacidade de os políticos eleitos garantirem que a implementação seja em conformidade com suas decisões de governo (Evans, 2001) ou,

²⁸ Embora o diferencial central do poder político seja o uso da força, este não se resume a isso, existindo outras características que o diferenciam: exclusividade, universalidade, inclusividade.

no caso da segurança pública, que o conteúdo das políticas reflitam os interesses dos governos eleitos, ou que a discricionariedade dos atores burocráticos sobre a interpretação das regras visando objetivos corporativos seja cada vez menor. “O controle político passa a ser, então, questão-chave na análise política da burocracia, pois uma das premissas da democracia é que aqueles que estão em posição de poder sejam responsivos e prestem contas aos cidadãos” (Figueireido, 2010:207).

No Brasil, a dificuldade dos governos em garantir a ordem interna sempre foi um fator de forte deslegitimação política e mote para intervenções militares ou acomodação de práticas autoritárias. Destarte, o protagonismo dos militares no processo de fundação da república como forma de governo evidencia a fragilidade de organização política da sociedade civil no que diz respeito à edificação e administração da esfera pública e coletiva, estabelecendo as bases de uma longa e permanente aliança entre militares e elites políticas nos governos nacionais. Não significou, porém, uma questão de aliança por subordinação, pelo contrário, no caso brasileiro foi estabelecida uma relação na qual os militares conseguiram cada vez mais se afirmarem com autonomia legal frente ao poder político. O fundamento da autonomia militar é o controle que as Forças Armadas exercem sobre o monopólio da violência legítima – que pertence, por sua natureza, ao Estado – e ao final permite tutelar o poder civil.

Segundo estudiosos como Carvalho (1990) e Martins Filho (2008), os militares brasileiros demonstraram extrema competência na elaboração e disseminação de ideologias políticas, “instrumentos clássicos de legitimação de regimes políticos no mundo moderno” (CARVALHO, p. 9). Trata-se da elite burocrática responsável por forjar ideologicamente símbolos relevantes para a constituição da identidade nacional, de fácil entendimento e apelo entre a população menos escolarizada, capazes de atingir o imaginário popular redirecionando-o aos valores republicanos (Proclamação) num primeiro momento, e aos valores autoritários num segundo momento (Ditadura).

Este protagonismo e intensa participação na vida política²⁹ acabaram por conferir aos militares uma função de moderação política que se sustenta, sobremaneira, nas ideias de neutralidade e capacidade desses atores. Se a participação histórica regular dos militares na política não deixa dúvidas em relação ao papel proeminente que desempenharam no cenário nacional, é no mínimo curioso notar que as funções de poder moderador e transitório, outrora

²⁹ Os militares, ao longo da história do país, sempre estiveram presentes na cena política nacional e nos grandes momentos de transformação – Proclamação da República, desestruturação da política oligárquica da República Velha (Revolução de 1930), Governo provisório de Vargas, Golpe de 1937 e fundação do Estado Novo, no governo do general Eurico Gaspar Dutra (1946) e igualmente no governo democrático de Vargas, no Golpe de 1964 e na transição para a democracia.

exercidos por estes, tenham se transformado em um poder permanente e ditatorial, consolidado num regime político de pouco mais de duas décadas, cujas características se destacam pela articulação com burocracias civis, alternância de chefes de Estado e estreita relação com as classes dominantes. Nesta conjuntura, as instituições de segurança representaram principal instrumento legitimador do novo papel político permanente dos militares no governo, comportando a concentração do poder político e o monopólio exclusivo do uso da força num mesmo ator - as burocracias das armas. Agente e principal se fundem; a finalidade da ordem interna entranha-se a todos os demais fins da política – o fim mínimo, em alguns momentos, se torna a única finalidade do poder político, porque na ausência dos princípios da democracia dele depende substancialmente.

Outro aspecto importante de imbricamento entre política e instituições de segurança pública, para o qual nos chama a atenção Saporì (2007), é o relacionamento entre a expansão da população urbana e os conseqüentes conflitos decorrentes das aglomerações populacionais e a necessidade de constituição de um corpo burocrático especializado no desempenho de atividades relativas à manutenção da ordem interna, em geral traduzida em organizações policiais nacionais, induzindo a uma gradativa desresponsabilização das Forças Armadas pelas atividades de segurança interna, bem como a uma limitação do escopo de ação das polícias municipais.

Na seção seguinte deste capítulo, analiso de forma detalhada a natureza e objeto das instituições criadas ou redefinidas no período militar, visando identificar retornos crescentes gerados pelo processo de ratificação ou adaptação destas para a cena da Nova República. Antes de proceder à descrição e discussão das referidas instituições, entendo ser relevante problematizar que embora não seja possível refutar *a priori* a ideia de que o caráter autoritário do Estado brasileiro tenha legado características no âmbito institucional das diversas áreas, sobretudo no arranjo da segurança, não posso deixar de argumentar que o contexto democrático anterior ao Golpe também trouxe aspectos inovadores e contornos de mudança. Nessa direção, em conformidade com o marco teórico utilizado e com base em achados da pesquisa, sustento que o “legado” não deve ser confundido com uma trajetória inexorável, linear, ininterrupta e determinística dos processos políticos. Diante de certas condições e possibilidades contextuais, atores estratégicos interagem e realizam escolhas capazes de modificar o curso do processo e, de tal modo, redimensionar o peso e influência do legado prévio.

3.2. Instituições de Segurança no Estado Novo e Período Democrático Pré-golpe

Partindo da ideia de que o Regime Militar ancorou sua legitimação fortemente nas questões de ordem interna e externa, produzindo e adaptando, para tanto, instituições de segurança, o primeiro passo para compreender o legado institucional foi identificar as instituições herdadas das Constituições Federais e dos governos anteriores ao Golpe.

Nessa direção, ao analisar o conteúdo das macroinstituições concernentes à segurança contidos nas Cartas de 1934 e 1937, sob o Governo Vargas, não resta dúvidas de que havia pouca clareza sobre este campo político à época. O termo “segurança pública”, por exemplo, não possui um capítulo ou seção exclusivos. Na primeira (C.F/34), nem mesmo é citado. Já na segunda (C.F/37), é mencionado como esfera de competência da União, em conjunto com o bem-estar e a ordem do país. Isso contrasta com o fato de que em ambas a “Segurança Nacional” possui seção específica. Em dois aspectos principais as Cartas se assemelham: i) ao introduzirem a Segurança Nacional como uma questão relacionada à ordem externa; ii) ao transmitirem a ideia de que a segurança individual decorreria diretamente da garantia e manutenção da ordem interna – política e social.

A Carta de 1934 conferiu competência à União para legislar sobre a organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais dos Estados e condições gerais da sua utilização em caso de mobilização ou de guerra, porém, não esclareceu quais burocracias compunham as forças policiais estaduais. Neste documento, as Polícias Militares são consideradas forças auxiliares do Exército, além disso, as competências das Forças Armadas foram definidas na seção de Segurança Nacional como a defesa da Pátria, garantia dos Poderes Constitucionais (Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário), da ordem e da lei. Consta ainda a existência de um Conselho Superior de Segurança Nacional comandado pelo Presidente e integrado por Ministros de Estado, Chefe do Estado Maior do Exército e Chefe do Estado Maior da Armada.

Por sua vez, a constituição de 1937 não apresentava uma seção exclusiva para as Forças Armadas, indicando o interesse do executivo em aumentar o controle sobre tais corporações. No capítulo da “Segurança Nacional” amplia-se a autoridade do Presidente sobre as Forças Armadas que passam a ser definidas como instituições nacionais permanentes, organizadas sobre a base da disciplina hierárquica e da *fiel obediência à autoridade do Presidente da República*. Instituiu também o Conselho de Segurança Nacional presidido pelo Presidente da República e constituído pelos Ministros de Estado e pelos Chefes de Estado-

Maior do Exército e da Marinha. À União incumbia a organização, instrução, justiça e garantia das forças policiais dos Estados e sua utilização como reserva do Exército. Igualmente, o texto não identifica quais burocracias integravam as polícias estaduais, sugerindo a existência de certa liberdade dos entes subnacionais no que competia à organização das burocracias para a manutenção da ordem nos estados.

Percebe-se uma preocupação em estabelecer a ideia de ordem interna e de Segurança Nacional, mas a segurança da sociedade ou individual não eram elementos de políticas e regras específicas, seriam efeitos indiretos da própria segurança do Estado. Para além das macroinstituições apresentadas, existiram também no período do Governo de Vargas leis e decretos que objetivaram tipificar e regulamentar os crimes contra a ordem política e social e a segurança do Estado. As Constituições vincularam a Segurança Nacional às questões de defesa e ordem externa, porém as instituições infraconstitucionais indicavam uma vinculação entre ordem interna e externa. Houve, portanto, uma incorporação gradativa da ideia de Segurança Nacional no tratamento dos problemas de âmbito da segurança interna. Embora tal fenômeno seja mais evidente a partir dos governos militares, o estreitamento entre segurança nacional e ordem interna já poderia ser identificado no governo de Vargas, em especial, quando crimes de ordem política e social passaram a ser julgados pelo Tribunal de Segurança Nacional.

Deste modo, a Lei de Segurança Nacional desenvolvida no período de Ditadura Militar derivou, em parte, da Lei nº. 38, de 4 de abril de 1935, e da Lei nº. 136, de 14 de dezembro de 1935, ambas do Governo Vargas. A primeira definiu crimes contra a ordem política e social, atribuindo penas mais brandas (mínimo de 1 mês e máximo de 10 anos), se comparadas às leis posteriores. Tipificou diversos crimes contra a ordem política, quais sejam: subversão à ordem – Constituição e forma de governo - por meio de ação direta de violência; incitação; divulgar propaganda de imprensa negativa ao governo nos níveis municipal, estadual ou federal; provocar conflitos entre classes armadas e civis; fabricar explosivos ou possuir armas; atentar contra patrimônio público; organizar sociedades ou partidos clandestinos, dentre outros.

Ainda neste ano, Getúlio Vargas sancionou a Lei nº. 136, de 14 de dezembro, a qual modificou vários dispositivos da Lei nº. 38, incorporando novos crimes contra a ordem política e social, a exemplo de outras formas e atos praticados por militares, professores, estrangeiros, funcionários públicos e pela imprensa. Por fim, o Decreto-Lei nº. 431, de 18 de maio de 1938, que regulamentava crimes contra a personalidade internacional, a estrutura e a segurança do Estado e contra a ordem social, apresentou tipificações criminais semelhantes

àquelas previstas na lei anterior, no entanto, prevendo penas mais severas, incluindo a pena de morte e prisão perpétua para certos casos.

Em 1946, no mandato do General Dutra, foi promulgada uma nova Constituição Federal. No que tange à segurança, embora a Carta não possuísse uma seção específica ou introduzisse o termo “segurança pública”, identificou a Polícia Militar como instituída para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, sendo estas consideradas, como forças auxiliares e reservas do Exército. Trata-se da primeira associação formal entre a PM e a segurança interna. Competia à União a organização, instrução, justiça e garantias das polícias militares e condições gerais da sua utilização pelo Governo federal nos casos de mobilização ou de guerra. Todavia, o avanço da Carta democrática estava na ideia de que a segurança individual decorreria da liberdade civil e não da Segurança Nacional. O artigo 141, “Dos Direitos e Garantias Individuais” expõe: “a Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes.” E ainda complementa enfatizando a liberdade de associação e reunião:

“(...) todos podem reunir-se, sem armas, não intervindo a polícia senão para assegurar a ordem pública. Com esse intuito, poderá a polícia designar o local para a reunião, contanto que, assim procedendo, não a frustre ou impossibilite”.

Outra inovação relaciona-se à redução da importância da segurança nacional no texto. O tema não possuía mais uma seção específica, sendo considerado como uma atividade de defesa externa sob a responsabilidade do Conselho de Segurança Nacional. As Forças Armadas ganharam seção própria, sendo integrada por três forças (Exército, Marinha e Aeronáutica) e consideradas como instituições nacionais permanentes, organizadas com base na hierarquia e disciplina e sob autoridade suprema do Presidente e dentro dos limites da lei, assumindo a competência de defender a Pátria e garantir os Poderes Constitucionais, a lei e a ordem.

No retorno democrático de Getúlio, as regras sobre os crimes contra o Estado, a ordem política e social sofreram alterações progressistas. A Lei nº. 1.802, de 5 de janeiro de 1953, revogou as leis e o Decreto-Lei anteriores. A nova regulamentação redimensionou os crimes, reduzindo os tipos e em especial as punições de pena de morte e prisão perpétua foram extintas, assim como a criminalização de atividades da imprensa. O julgamento dos crimes retornou para a competência da Justiça Ordinária e, ou, para a Justiça Militar, sendo extinto o Tribunal de Segurança Nacional.

Após o suicídio de Vargas instalou-se um cenário de instabilidade política. Assumiu o Vice-Presidente, Café Filho; logo afastado. Eleições foram convocadas e Juscelino Kubitschek se elegeu como Presidente e João Goulart Vice-Presidente, ganhando do candidato General Juarez Távora, filiado à União Democrática Nacional (UDN), por pequena diferença de votos. Para substituir Café Filho, empossou-se um Presidente interino, Carlos Luz, o qual foi afastado pelo “movimento 11 de novembro”, liderado pelo general Lott com o objetivo de evitar um novo golpe de Estado. Assim, o mandato de Getúlio é finalizado pelo Senador Nereu Ramos. Rearranjos políticos foram estruturados pelas Forças Armadas na direção de garantir o retorno à organização dos quadros dos Poderes Constitucionais. Sem o veto dos militares, seguiu-se um período de desenvolvimento econômico e relativa estabilidade política sob a chefia de Juscelino.

Os anos que antecederam o Golpe Militar de 1964 se distinguiram por grande efervescência política e cultural. João Goulart, eleito novamente como Vice-Presidente, assumiu o cargo em função da renúncia do Presidente Jânio Quadros. A posse de Jango, no entanto, foi tumultuada pela tentativa dos ministros militares de impedi-la. O auxílio do governador Leonel Brizola por meio da Campanha da Legalidade, e também de outras mídias de comunicação que se colocaram contra o veto dos militares, foi de extrema relevância para a continuidade democrática. Mas, a garantia da posse de Goulart se deu por meio de uma solução de compromisso de mudança do regime presidencialista para o parlamentarista que reduziria os poderes do presidente e ampliaria o controle e participação do Legislativo. Deste modo, Jango assumiu a presidência no dia 07 de setembro de 1961 (Fonte: CPDOC, FGV).

Apesar da solução parlamentarista, o contexto conturbado se intensificou a partir do movimento de radicalização política que marcou o governo Jango, aliada a manifestação de greves, movimentos de insubordinação de escalões inferiores das Forças Armadas, aumento da inflação e declínios das taxas de crescimento econômico e, sobremaneira, pela influência do contexto da Guerra Fria que contribuiu para acentuar as posições ideológicas em conflito.

As prioridades reformistas de base do Presidente (fiscal, administrativa, universitária e agrária), as políticas nacionalistas de maior controle sobre capital estrangeiro e monopólio de setores estratégicos e o reconhecimento das pautas reivindicatórias da Liga dos Camponeses, além da posição conciliatória do Presidente frente os revoltosos da “Revolta da Marinha”, concedendo anistia aos insubordinados, o que provocou diretamente a alta oficialidade ao atingir os princípios de disciplina e hierarquia das Forças Armadas, concorreram para que parcela do apoio articulado a fim de garantir sua posse começasse a se dissipar.

Em estudo publicado em 2003, Zaverucha e Teixeira defendem que a análise sobre as relações civis-militares no Brasil pode ser dividida entre autores que explicam as condições que culminaram no Golpe a partir de uma *perspectiva determinista*, na qual estruturas prevalecem sobre a ação dos indivíduos; ou de enfoque sobre o *comportamento do atores*. Deste modo, a literatura existente tanto explicaria o Golpe como um acontecimento conjuntural resultado de uma conspiração capitalista e multinacional, quanto como decorrente da inapetência administrativa e política do Presidente em não acomodar diferenças político-partidárias e pelo fato de ter se afastado da direita não-golpista. Ao não sedimentar apoios democráticos, Jango terminou por admitir posturas concentradoras e desagregadoras que repeliram os simpatizantes.

Quanto à perspectiva explicativa estrutural, esta pesquisa não possui capilaridade alguma para problematização de seus argumentos, porém no que se refere ao enfoque sobre o comportamento dos atores estratégicos, em especial ao caráter progressista e pouco articulador com bases mais conservadoras do Presidente, os dados coletados permitem certo tipo de contribuição. Em tal direção, verificou-se que num período de pouco mais de 2 anos de governo de João Goulart foram criadas apenas 3 leis no setor da segurança. A despeito da quantidade reduzida, seus conteúdos apresentavam conformidade com a natureza progressista daquele governo.

A Lei Ordinária n.º 4.162, de 04 de dezembro de 1962, alterou o *Código de Justiça Militar* de 1938, decretado após o Golpe de Vargas, extinguindo poderes dos Tribunais de Justiça Militares de julgarem civis e, ainda, criou o dispositivo de julgamento de militares e assemelhados que, mesmo em serviço de natureza policial, tivessem atentado contra os direitos dos civis, demonstrando claramente um esforço em criar mecanismos legais que assegurassem as liberdades individuais da sociedade a partir do controle das burocracias policiais e militares.

Já a Lei n.º 4.288, de 03 de março de 1963, vetou benefícios materiais dos militares ao redefinir termos do *Código de Vencimentos e Vantagens dos Militares*, restringindo a possibilidade de os militares assumirem dívidas e empréstimos com desconto consignado em folha para pagamento de pensões alimentícias com filhos e cônjuges definidas em ordem judicial, e também reduzindo a quantidade de fontes formais autorizadas a concederem empréstimos para a classe.

Instituída três dias após o famoso Comício da Central, e publicada 10 dias antes do Golpe de 1964, a Lei 4.319, de 16 de março de 1964, representou um grande avanço em relação à consolidação dos direitos civis no país e, por conseguinte, na redução de poderes

políticos dos militares e no fortalecimento do regime democrático ao determinar no âmbito do Ministério da Justiça e Negócios Interiores a criação do Conselho *de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana - CDDPH*, embasado na Declaração Americana dos Direitos e Deveres Fundamentais do Homem e na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

O mote de sua criação era a promoção de inquéritos, investigações e estudos sobre a eficácia de normas asseguradoras dos direitos da pessoa humana e das liberdades fundamentais, conforme determinado nas Declarações internacionais de 1948, em cooperação com a Organização das Nações Unidas. Este Conselho, com verba anual garantida para seu funcionamento, seria integrado pelos seguintes membros: Ministro da Justiça e Negócios Interiores, presidente da OAB, 01 professor de direito constitucional de universidade federal, presidente da ABI, Associação Brasileira de Imprensa; presidente da Associação Brasileira de Educação e líderes da maioria e minoria do Senado e da Câmara. Não haveria, portanto, participação de membros dos Ministérios Militares, indicando a procura de autonomia política do governo em questões de segurança pública interna e garantia de direitos.

O Conselho tinha por objetivo a sensibilização da sociedade em relação aos conteúdos e significados de cada princípio de direitos humanos, por meio de conferências e debates em universidades, escolas, clubes, associações, sindicatos e por meio da televisão, teatro e de livros. Inclusive, deveria identificar as áreas que apresentavam maiores índices de violação dos direitos humanos, realizando nestes espaços inquéritos para investigar causas e sugerir medidas que assegurassem o respeito aos direitos. Merecem destaque, contudo, as funções inovadoras de monitoramento, capacitação e controle das polícias para o respeito dos direitos civis com a responsabilidade de recomendar cooperação, financeira e técnica, entre a União e os governos subnacionais, cujas autoridades administrativas ou policiais se revelassem, parcial ou totalmente, incapazes de assegurar a proteção destes direitos.

Suas atribuições compreendiam um esforço de controle civil sobre os militares ao ser possível tanto intimar juridicamente funcionários militares na condição de testemunhas, quanto recomendar ao Governo Federal e aos estados e territórios a eliminação do quadro de funcionários públicos civis e militares daqueles que se revelassem reincidentes em atos de violação dos direitos humanos. Também competia ao Conselho estudar o aperfeiçoamento da legislação administrativa, penal, civil, processual e trabalhista, de modo a permitir a eficaz repressão das violações dos direitos da pessoa humana por parte de particulares ou de servidores públicos e, ainda, receber representações de denúncias de violações dos direitos civis, a fim de instituir Comissões de Inquérito para apurar sua procedência e tomar

providências capazes de fazer cessar os abusos dos particulares ou das autoridades responsáveis.

Ora, a criação de instituições cujas naturezas buscam afirmar os direitos civis e controlar o poder militar não contraria em absoluto a manutenção do regime democrático, é condição necessária para seu fortalecimento assegurar o afastamento das corporações militares nas questões de ordem interna e possuir controle sobre as agências que representam o monopólio do uso da força do Estado, todavia, as instituições de segurança criadas no breve governo de João Goulart contrariavam significativamente os interesses dos militares em diversas frentes por imprimirem mudanças em privilégios, competências e poderes desses em suas relações com a sociedade e o poder civil.

Embora a lei de criação do Conselho tenha permanecido intocada ao longo de parte do governo militar, sendo alterada apenas em 1969 no mandato de Costa e Silva, os resultados da existência de um mecanismo de tal natureza num regime ditatorial ou democrático são bem diferentes. Em governos democráticos e reformistas, como o de Jango, um mecanismo institucional desse poderia ter significado o início de um gradativo afastamento dos militares nos negócios políticos do país, na desmilitarização da segurança interna, assim como no fortalecimento de controle social e da cultura de direitos humanos - civis. Já no âmbito de um regime ditatorial, fornece um instrumento de legitimação, vez que indicaria um compromisso, apenas formal, com os direitos civis no país. Além do mais, ao analisar a dinâmica legislativa do governo militar, observa-se que por vezes mantêm-se instituições prévias, utilizando a estratégia do incrementalismo ou da suspensão provisória das instituições. O comportamento de preservar instituições, ao menos nos dois anos iniciais de governo, apresenta conformidade com o fato de os militares terem ascendido ao poder com um discurso de intervenção necessária e transitória, a qual deveria se estender somente até a reorganização política do país³⁰.

Adverte-se que a investidura do Golpe Militar pode não ter procurado apenas atender aos interesses econômicos de grupos dominantes (nacionais e internacionais) ou frear avanços reformistas, trabalhistas e de reforma agrária do governo de Jango, havia uma possibilidade de ameaça à continuidade de participação dos militares como atores determinantes na cena política do país e aos seus interesses de poder. Se aos direitos políticos e sociais garantidos pela nova ordem fossem somados direitos civis de liberdade, de fato, o regime democrático poderia dar vistas de amadurecimento, iniciando a construção de uma cidadania na qual as

³⁰ Um primeiro indício, dentre outros, de relativa preocupação com a legitimação deste discurso de tomada de poder transitória foi o General Castello Branco ter sido empossado usando vestes civis e não militares.

esferas de direito se entrelaçariam. Nesta perspectiva, a relação entre civis e militares no Brasil ter-se-ia modificado, cabendo aos militares um retorno aos quartéis e ao discurso e ação profissional burocrática.

Todavia, o que importa é o fato de que este momento inicial de alargamento da compreensão dos direitos civis no Brasil foi interrompido por um longo período no qual as Forças Armadas tentaram - e conseguiram - refundar seu protagonismo político, em especial ancorado sob as bases de instituições de segurança lançadas no governo de Vargas.

Em suma, o legado institucional entre os anos de 1934 e 1964 não se constitui como linear ou estático. Notadamente, nos anos de 1934 e 1946, caracterizados por um contexto político e histórico de turbulências nacionais (Estado Novo), elaboração de duas Cartas, e externas (II Grande Guerra Mundial), as macroregras de segurança parecem ter sido interpretadas conforme a conveniência dos presidentes e das elites militares, pois, como já demonstrado, suas operacionalizações em regras infraconstitucionais indicam a discricionariedade dos atores, instituindo o controle sobre a ordem política e social interna com contornos nítidos de autoritarismo. Assim, qualquer tipo de organização associativa, manifestação de críticas e insatisfação ou tentativa de expressão por parte da sociedade se tornam crimes contra o Estado e os Poderes constituídos. Da manutenção da ordem interna derivaria a segurança individual, o que justificou qualquer penalidade, inclusive a morte. Na tentativa de legitimar sua autoridade, e o excesso desta, o Estado produziu instituições que forjaram um cenário de suspeição entre os próprios cidadãos, criando um inimigo nacional interno, processo intensificado nos governos militares a partir da Doutrina de Segurança Nacional (DSN).

Por outro lado, no período democrático as instituições analisadas começaram a tomar um rumo diferente. A ideia de segurança individual como efeito de uma ordem interna instaurada sob o signo do medo, da tutela estatal, passou a ser revista. As instituições formais do período posterior ao Estado Novo trouxeram alterações importantes que sugerem uma compreensão da segurança individual como produto da garantia de direitos civis, ainda que não necessariamente relacionada com o bem-estar ou equidade. É possível que a própria experiência trágica dos Estados totalitários, a Declaração Universal dos Direitos do Homem e a retomada do regime democrático no Brasil tenham influenciado como eventos importantes para o surgimento das inovações impressas na Constituição de 1946 e em leis editadas pelo governo Jango.

Logo, se houve no período anterior ao Golpe e ao processo de redemocratização algum movimento de inflexão no caráter autoritário impresso nas instituições de segurança, a

explicação da estabilidade baseada apenas na ideia de um legado autoritário permanente não se sustenta, exigindo uma compreensão sobre as escolhas dos atores políticos e os contextos específicos que circunscreveram estas escolhas, pois as dinâmicas de reprodução institucional estão sujeitas à contestação e ao conflito. Como já posto, é plausível que o poder explicativo do legado para a estabilidade institucional varie em conjunto com efeitos de outras variáveis, estabelecendo uma relação de causalidade interativa.

3.3. Instituições de Segurança nos Governos Militares: adaptação e inovação

Logo após o golpe, ainda quando não tinham ideia clara sobre a orientação que dariam ao país, os supostos revolucionários de 64 imaginaram cumprir seus objetivos apenas reforçando os poderes da Presidência, adotando uma política econômica austera e extirpando do sistema político as lideranças vinculadas ao regime anterior. Reorganizadas as finanças públicas e cassados aqueles que colocavam em perigo a democracia, os militares devolveriam o poder aos civis. No entanto, o exercício do governo foi mostrando aos poucos a incompatibilidade do antigo sistema político e a proposta redentora dos “revolucionários”. A antiga elite dirigente criou alguns obstáculos ao exercício do poder dos militares e a impopularidade das políticas de estabilização de Roberto Campos e Gouveia de Bulhões tornou previsível a derrota dos novos governantes em disputas eleitorais que se travassem nos velhos moldes democráticos. As eleições de outubro de 1965, elegendo representantes de 11 dos 22 estados da federação, mostraram que o governo militar, apesar de todo empenho, não conseguiu vencer a disputa. Era imprescindível, portanto, a fim de evitar a heterogeneidade política que poderia abalar o poder militar, mudar as regras do jogo (SALLUM JR, 1996).

Diante da necessidade de revisão do papel das instituições políticas, a fim de se manterem no poder, os militares procederam à criação de um sistema político com vasta concentração de poderes no Executivo e no nível da União, cuja institucionalização se daria por meio do funcionamento de um Colégio Eleitoral. Segundo Lamounier (1990), a intenção básica era neutralizar o populismo no poder executivo e o clientelismo no legislativo³¹. Para tanto, os militares instituíram um sistema de eleições indiretas para presidente, governadores e

³¹ Influência dos militares da ESG que eram adversários do clientelismo político, do campo “nacional-popular” bloco político existente entre 1946-64, o qual era formado pela Esquerda Militar e pelos políticos do Partido Trabalhista Brasileiro.

prefeitos das capitais e territórios de segurança, constringendo assim o populismo. Para refrear o clientelismo, reforçaram a iniciativa do Poder Executivo na legislação, instituíram o decreto-lei com decurso de prazo, de tal forma que os decretos submetidos ao Congresso e não votados no prazo de 45 dias entrariam automaticamente em vigor. Finalmente, no governo de Castelo Branco, extinguíram-se os partidos existentes, sendo criado um sistema bipartidário, através do Ato Institucional nº 2, no qual ao partido de oposição não cabia papel maior do que manter uma fachada de democracia.

Se é verdade que os militares manipularam contínua e sistematicamente as condições nas quais as eleições ocorreram nos vinte anos do regime, também é fato que eles não tentaram eliminar o sistema eleitoral ou substituí-lo por uma doutrina de representação inteiramente distinta – por exemplo, pelo corporativismo –, e ininterruptamente ocorreram eleições no país entre 1965 e 1982 (...) Em termos institucionais, tratava-se de um regime político incompletamente autoritário. (ROCHA, 2013:31)

Todavia, mesmo com um sistema partidário artificial e compulsoriamente criado, o sistema contava com uma agremiação oposicionista que atuasse abertamente. O Congresso Nacional permaneceu aberto durante a maior parte do tempo, funcionando ao menos como *locus* de vocalização e resistência por parte da oposição parlamentar. Indubitavelmente, se tratava de um regime de repressão e violação de direitos humanos alicerçado na DSN, mas a ambígua moldura institucional que se estabeleceu a partir de sua instalação o fez receber denominações diversas: “situação autoritária” (LINZ, 1973; CARDOSO, 2006), “híbrido institucional” (KINZO, 1988) e “regime burocrático-autoritário” (O’DONNELL, 1990).

Interessante notar que o hibridismo institucional também serviu como um mecanismo de salvaguarda da própria instituição militar, colocando em prática uma versão de governo parcialmente representativo. Assim, desde o início, houve esforço para a montagem de uma concepção impessoal de governo. Ao tempo que desconfiavam e desprezavam os civis, os militares temiam que ao assumir o controle do sistema político sofressem um processo de autodesagregação corporativa. Segundo Rocha (2013) o receio maior era o surgimento de lideranças caudilhistas, com o potencial de antagonizar lideranças militares e esfacelar a organização – como era o exemplo visível das demais nações latino-americanas.

Nesse sentido, os doutrinadores militares estabeleceram uma cuidadosa separação entre as funções de governante e as funções de membro das FFAA, por meio da criação de regras rígidas para evitar a politização interna. São exemplos desse esforço (i) a ida obrigatória das lideranças carismáticas para a reforma; (ii) a manutenção da Presidência da República como cargo eletivo – ainda que pela via de um Colégio Eleitoral – e (iii) a

manutenção dos limites tradicionais à duração do mandato, juntamente com uma norma contra a reeleição (ROCHA, 2013).

Em paralelo a tal engenharia, erigia-se a base principal do regime – a doutrina de Segurança Nacional. A elaboração de regras mais punitivas, restritivas e de controle sobre as liberdades civis, de organização política da sociedade, assim como a militarização dos organismos de segurança pública ocorreram no bojo da introdução da DNS, preparada pela Escola Superior de Guerra (ESG)³² a partir da incorporação de ideias norte-americanas de segurança nacional. No entanto, Martins Filho (2008) defende que a influência de ideias militares francesas de “guerra revolucionária” sobre os militares brasileiros nos anos 60 também se mostram presentes nos discursos e práticas, sendo favoráveis à estratégia golpista das elites civis e militares na defesa da derrota de um suposto movimento marxista-leninista.

De acordo com o autor, a doutrina francesa oferecia aos militares brasileiros uma definição flexível e funcional do inimigo a enfrentar e ao mesmo tempo valorizava o Terceiro Mundo como cenário de confronto da Guerra Fria. “Nesse quadro, o inimigo era definido de forma ampla o suficiente para servir às mais variadas situações nacionais” (MARTINS FILHO, 2008:05). Além disso, aponta como característica peculiar de tal doutrina a ideia de que a guerra revolucionária se estruturaria em cinco estágios que compreenderiam desde a elaboração dos discursos revolucionários para disseminação na população, a organização de redes de organizações subversivas representadas por atos de subversão (manifestações, sabotagens etc), a constituição de grupos armados com ações de menor escala (terrorismo) com o objetivo de deslegitimar os poderes constituídos, a criação de um exército revolucionário controlando zonas territoriais exclusivas, e por fim a conquista do poder. Influenciados por tais ideias, os militares brasileiros e a ESG se apropriaram deste conhecimento e produziram o que o autor denomina de “efeito espelho”, ou seja, a utilização da mesma estratégia dos revolucionários socialistas para a tomada do poder.

Nesta direção, os militares se autointitularam “revolucionários”, disseminaram discursos subversivos à ordem democrática, justificaram o uso da força extrema das armas e instalaram eficientemente uma *guerra psicológica* no país que se operava, com o objetivo de unificar as forças golpistas civil-militar, em duas direções principais: 1) na formação da opinião pública; 2) na educação dos próprios militares, em especial das bases subordinadas.

³²A ESG foi fundada em 1949, inspirada na experiência existente no Colégio Nacional de Guerra dos Estados Unidos (National War College – NWC). Tratava-se de uma instituição de altos estudos organizada para pesquisar assuntos de interesses do Estado (como a política, a economia e a geopolítica). Estava subordinada ao “Estado Maior das Forças Armadas” e permitia o ingresso de civis em suas fileiras como discentes, docentes e palestrantes (MONTEIRO, 2013).

Tratava-se de prevenir a instalação de governos de esquerda com base na utilização das mesmas “armas” destes, esvaziando suas estratégias e discursos e, concomitantemente, legitimando o uso desta estratégia mesmo após o Golpe, obviamente sob o discurso não mais da fundação do poder, mas de sua manutenção. Assim, a doutrina da guerra revolucionária se apresentou útil tanto para a prevenção de movimentos políticos de esquerda quanto para a repressão destes, mas, sobretudo, para a fundação e manutenção dos governos militares, o que passou necessariamente pelo controle absoluto, adaptação e modernização de todo o sistema de segurança pública.

O Ato Institucional nº. 4 atribuiu função de Poder Constituinte ao Congresso Nacional, o qual sem políticos de oposição – cassados segundo determinações dos Atos Institucionais n.º 1 e n.º 2 - se organizou numa Assembleia Nacional Constituinte sob o pretexto de que a Constituição Federal de 1946 “(...) *além de haver recebido numerosas emendas, já não atende às exigências nacionais*”, portanto, se tornava “*imperioso dar ao País uma Constituição que, além de uniforme e harmônica, represente a institucionalização dos ideais e princípios da Revolução. (...) somente uma nova Constituição poderá assegurar a continuidade da obra revolucionária*. Deste modo, imediatamente após a publicação da Carta de 1967, os militares trataram de criar novas instituições de segurança e ainda de adaptar algumas outrora importantes.

Os militares aproveitaram parte do texto do Decreto-Lei nº. 431, de 18 de maio de 1938, como base legal para a institucionalização da doutrina de Segurança Nacional, utilizando as tipificações já existentes de crimes contra a ordem política e social, porém ampliando significativamente a quantidade de atos criminosos, as penas e as regras dos julgamentos que ocorreriam exclusivamente sob a responsabilidade da Justiça Militar. Igualmente, retomaram regras da Carta de 1934, a exemplo da seção sobre Segurança Nacional, excluída da Carta de 1946. Todavia, manteve-se desta última a seção exclusiva sobre as Forças Armadas.

A grande inovação constitucional referia-se à incorporação de artigo imputando a “*toda pessoa natural ou jurídica a responsabilidade pela segurança nacional nos termos definidos pela lei*” (C.F 1967, Art.89 e C.F 1969, Art.86). Também na seção “Segurança Nacional” a Constituição de 1969 (inciso V do Artigo 89) adicionou uma importante prerrogativa ao Conselho de Segurança Nacional, o de ser responsável pela concessão de licença para o funcionamento de órgãos ou representações de entidades sindicais estrangeiras, bem como autorizar a filiação das nacionais a estas entidades. Deste modo, a vinculação entre segurança individual como produto da segurança do Estado, antes apenas sugestiva nos textos constitucionais, se tornou formalmente expressa e concorreu para o estreitamento por vias

autoritárias da relação entre Estado-sociedade, na lógica da cidadania regulada (SANTOS, 1979), e, conseqüentemente, para o constrangimento à solidariedade entre indivíduos pelo condicionamento à ideia do inimigo interno.

Em especial, a Lei de Segurança Nacional e o Conselho de Segurança Nacional assumiram centralidade no processo de legitimação do novo regime com uma interpretação extremamente conveniente ao modelo autoritário militar, sendo responsáveis pela definição dos objetivos nacionais permanentes (ONP)³³. A regulamentação do Conselho de Segurança Nacional, criado no governo de Vargas, recebeu diversos aditamentos no decorrer dos governos militares a fim de adequar-se às alterações na doutrina de Segurança Nacional. A partir da análise de conteúdo das versões da Lei de Segurança Nacional impressas pelos militares – 4 versões ao longo de 6 governos – verifica-se que a associação entre ordem política e social e a segurança nacional consta em praticamente todas as regulamentações.

O artigo 2º do Decreto-Lei n.º 314, de 13 de março de 1967, primeira versão da lei, diz: “a segurança nacional compreende, essencialmente, medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária subversiva”. E o parágrafo 1º. introduz: “a segurança interna, integrada na segurança nacional, diz respeito às ameaças ou pressões antagônicas, de qualquer origem, forma ou natureza, que se manifestem ou produzem efeito no âmbito interno do país”. (Grifo da autora). Esse Decreto-Lei criou ainda novas tipificações de crimes contra a ordem, as penas aumentaram significativamente e o processo de julgamento regressou para o âmbito da Justiça Militar, além disso, o governo ficou autorizado a determinar áreas (territórios, cidades) de interesse à segurança nacional, o que lhes outorgava o controle sobre as eleições municipais.

No contexto do governo da Junta Militar que presidiu o país entre a doença de Costa e Silva³⁴, o golpe dentro do golpe (impedimento de posse do vice, civil, Pedro Aleixo) e a posse de Médici, foi elaborado o Decreto-Lei n.º 898, de setembro de 1969, 2ª versão da Lei de Segurança Nacional, o qual readmitiu as penas de morte e perpétua para crimes contra a ordem política e social. A pena de morte se tornou passível de aplicação para 15 tipos de crimes, sendo previstas ao menos 42 tipificações criminais. Ressalta-se que esta versão cujo conteúdo se mostrou extremamente repressivo, muito utilizada nos anos de chumbo do

³³ Considerados como ONP: soberania, democracia, integração nacional, integridade do patrimônio nacional, progresso e paz social.

³⁴ Costa e Silva era considerado como militar da chamada “linha dura”.

governo Médici, foi aquela que teve maior tempo de vigência, sendo reeditada somente após 9 anos, no governo Geisel.

O Ato Institucional nº 05 e tal versão da Lei de Segurança Nacional hastearam decisivamente os anos de chumbo da ditadura, o endurecimento do regime que passou a se preocupar menos com a legitimidade institucional e a opinião pública, uma vez que fechou o Congresso por tempo indeterminado, e muito mais com o exercício da repressão. De acordo com Rocha (2013), em 1969, a partir da Emenda Constitucional n. 1 e do AI-5, a suposta ambiguidade institucional do regime cessava, aumentando-se a dimensão repressora do regime. Entravam em latência as instituições representativas até então criadas. O regime se tornava abertamente ditatorial. Contudo, este período também coincidiu com o advento do milagre econômico que disseminou uma imagem de avanços infraestruturais, pleno desenvolvimento e patriotismo, favorecendo a popularidade do governo mesmo que o crescimento econômico gerado não fosse redistribuído entre as classes sociais e ocorressem expressivas restrições das liberdades civis e políticas.

A terceira versão da Lei de Segurança Nacional (Lei nº. 6.620, de 17 de dezembro de 1978) elaborada no governo Geisel já indicava a tentativa de operacionalizar e institucionalizar o processo de abertura política, transformando significativamente os preâmbulos das duas versões anteriores ao redefinir a compreensão do conceito de segurança nacional, conforme exposto no Artigo 2º:

estado de garantia proporcionado à Nação para a consecução dos seus objetivos nacionais, dentro da ordem jurídica vigente. Constituem objetivos nacionais, especialmente: soberania nacional; integridade territorial; regime Representativo e Democrático; paz social; prosperidade nacional e harmonia internacional. (Grifos da autora).

O projeto inicial de abertura política deveria ser “lento, gradual e seguro” com o objetivo de promover uma transição controlada para um regime mais liberal, porém ainda elitizado, autorizando construir uma “transição por cima” na direção mais de uma reforma da ditadura do que de sua suplantação. Como expõe Monteiro (2013):

O general Geisel e os seus aliados buscavam colocar em prática uma estratégia política em que a ditadura vigente fosse gradualmente substituída por uma nova forma de regime político democrática, a chamada “Democracia Forte”, em que existiria um poder Executivo forte, o poder Legislativo teria as funções de fiscalizar e moderar as ações do Executivo e o poder Judiciário com o poder de rever as leis do Legislativo e os decretos do Executivo. Seriam mantidos o Bipartidarismo e as leis, como a “Lei de Segurança Nacional” e a do “Estado de Sítio”, que facultariam aos militares a intervirem na política em caso de grave caos social (2013:80).

A despeito de inserir o regime representativo e democrático como objetivos nacionais, esta versão da Lei ainda preservou conteúdos referentes à ameaça possível de guerra psicológica, guerra revolucionária ou subversiva, o que justificava a tipificação de diversos crimes, mas com penas mais brandas, sem pena de morte ou prisão perpétua. O julgamento dos casos continuava sob a responsabilidade da Justiça Militar.

Apenas na última versão, Lei nº. 7.170, de 14 de dezembro de 1983³⁵, editada no governo de Figueiredo, os conteúdos relativos à guerra interna foram excluídos do texto, sendo também reduzidos os tipos de crimes e o tempo de punição (máximo de 15 anos de reclusão). A inovação principal do texto referiu-se à menção da necessidade de proteção do Estado de Direito, da Federação e do Regime Democrático. O processo de julgamento também foi alterado. Permaneceu a cargo da Justiça Militar, porém com a interferência investigativa da Polícia Federal e do Ministério Público. O conteúdo desta lei apresentava outro entendimento sobre a Segurança Nacional. Esta se restringiria à proteção das instituições do Estado e não mais aos objetivos de instauração de uma ordem política e social com base na exceção, suspeição ou guerra psicológica, cujas práticas poderiam estar acima das regras do Estado Democrático de Direito.

Cumprê destacar que a chamada Lei de Anistia nº. 6.683, de 28 de agosto de 1979, para além de iniciar a desconstrução da ideia de inimigo interno por meio da concessão de anistia a todos os envolvidos em crimes políticos ou eleitorais e aos indivíduos punidos com base nos Atos Institucionais e Complementares nos anos de 1961 a 1979, expandiu a proteção aos próprios militares, servindo como um instrumento de conciliação que não considerou punições para os crimes dos agentes do Estado (tortura, assassinatos e perseguição). Contraditoriamente, a Anistia não se estendeu aos condenados pela prática de crimes de terrorismo, assalto, sequestro ou atentado pessoal. Para D'Araújo (2012), o fato de os agentes do Estado terem sido cobertos pela lei, imperando a impunidade, reflete a cultura de direitos humanos existente no país, a qual combinada com uma tradição de autonomia militar constrói um cenário que acaba por sentenciar a estabilidade de tal regra, colocando-a assim como a única possibilidade de interpretação da história.

Nas Cartas de 1967 e 1969, igualmente como consta na Constituição de 1946, as polícias militares são os órgãos responsáveis pela manutenção da ordem e segurança interna nos estados, sendo consideradas como forças auxiliares, reservas do Exército. Aparentemente, não há nada de original, mas a discricionariedade fica evidente na nova interpretação dada ao

³⁵ A referida Lei encontra-se em vigência.

termo “força auxiliar”, materializada em leis infraconstitucionais editadas que atribuíram um importante papel de implementação da segurança nacional às Polícias Militares e autorizaram a centralização das instituições de segurança. A partir da reinterpretação da função constitucional de tais burocracias, a segurança nos estados passou a ser estrategicamente matéria exclusiva de corporações militares. O Decreto-Lei nº. 11, de julho de 1966, ratifica que as Polícias Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios na condição de forças auxiliares do Exército, deveriam ser organizadas em unidades com as características essenciais de Corpos de Tropa. Todavia, não somente as polícias militares foram absorvidas funcionalmente pelo Regime, ocorreu o mesmo com os corpos de bombeiros, a Polícia Federal e as guardas e polícias civis estaduais.

De acordo com Sallum Jr (1996), as funções governativas estaduais tinham respaldo de forças militares estaduais (Forças Públicas ou Brigadas Militares). O autor cita como exemplo dessa relação próxima entre os políticos regionais e suas forças policiais a adesão da Brigada Militar do Rio Grande do Sul ao movimento coordenado por Brizola para a posse de Jango – Campanha da Legalidade. Assim, a federalização destas burocracias se fazia necessária tanto para ampliar a disseminação da segurança interna vinculada à Segurança Nacional, como para esvaziar os governos subnacionais de qualquer tipo de autonomia política e do recurso ao uso da força. “A nova federação, por um lado, reduziu drasticamente o poder dos estados federados e, portanto, dos grupos dirigentes nacionais, e, por outro, fez dos governadores estaduais executores de políticas públicas definidas no âmbito nacional” (Ibid., p. 07).

A política de segurança do governo federal atrelava-se diretamente ao projeto político repressivo. Não constituía exatamente um campo de política pública com programas específicos, metas e objetivos no que diz respeito à segurança da sociedade. Criminalidade, violência e insubordinação eram questões tratadas sob a mesma cartilha programática – a repressão e o encarceramento sem o devido processo de julgamento. Segundo Sargento Paz (1985) “a violência política e ideológica dá margem à repressão contra o criminoso comum, o marginal. Quando a repressão se institucionaliza, ela não conhece barreiras e atinge a toda sociedade (...) é daí que surge o Esquadrão da Morte”³⁶.

³⁶ A repressão do regime não se concentra apenas sobre os “crimes políticos”, estendendo-se também sobre a criminalidade “comum”. Nos estados, as chefias de polícia ganham poderes para caçar criminosos comuns de qualquer natureza. O Serviço de Diligências Especiais (SDE) do Rio de Janeiro possuía um grupo de elite que atuava com o objetivo de “limpar” a cidade. Tratava-se de um grupo composto por doze homens conhecidos como “Esquadrão da Morte”. O fenômeno do “Esquadrão da Morte” torna-se comum nos estados ao longo do período de intensa repressão e após a própria transição.

Para ele, a exclusividade da atividade de policiamento atribuída pela ditadura à Polícia Militar contribuiu para aumentar a tendência de centralizar o controle da polícia, privilegiando a ideia de segurança interna, o que se intensificou a partir da fusão entre a Força Pública e a Guarda Civil, *“resultando num processo de aquartelamento e de militarização que levou a PM a ser utilizada de acordo com a filosofia da doutrina de segurança interna”* (p.39). Evidencia disso é que em junho de 1968, a legislação federal passou a centralizar no Comando Geral da Polícia Militar, órgão das Forças Armadas, a decisão sobre normas, regras, instruções e autorizações, planejamento e ensino nas Polícias Militares.

A estratégia de operacionalização da segurança nacional se sustentou na construção de um comando político-militar unificado para o controle das informações porque disso dependeria o combate ao “inimigo” (Martins Filho, 2008). Destarte, demandou-se a concepção de um sistema integrado e federalizado fundamentado na lógica do inimigo, na naturalização às restrições de liberdade civil em nome da soberania do Estado. É nesta área que se concentraram as principais inovações institucionais próprias da ditadura, materializadas em estruturas de produção e controle de informação que penetravam todas as áreas e funções do Estado. O Serviço Nacional de Informações (SNI) e a Inspeção Geral das Polícias Militares foram notadamente os mecanismos utilizados para a centralização e padronização de ações e o controle do governo federal sobre as burocracias estaduais.

O Serviço Nacional de Informação (SNI), criado pelo Decreto-Lei nº. 4.341, de 13 de junho de 1964, tinha o objetivo de superintender e coordenar, em todo o território nacional, as atividades de informação e contra informação, em particular as que interessassem à Segurança Nacional. Os integrantes deste órgão de assessoria direta ao Presidente gozavam de alto status dentro dos governos, tendo seus chefes prerrogativas de ministro de Estado. Recebiam gratificações anuais pelo desempenho e serviços prestados. Poucos meses após criar o SNI, através da Lei nº. 4.483, de 16 de novembro de 1964, Castelo Branco reorganizou o Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP). Este órgão já acomodava a Divisão de Ordem Política e Social (DOPS) e passou a contar com Delegacias instaladas em quase todos os estados do Brasil. Integrava a equipe do DFSP cerca de 4.500 funcionários, dentre estes policias federais e diversos outros profissionais distribuídos em mais de 50 cargos e funções.

Em consonância com o SNI, atuaram a Inspeção Geral das Polícias Militares e a Comissão Geral de Inquérito Policial Militar. Esta última criada pelo Decreto-Lei nº. 459, de 10 de fevereiro de 1969, objetivou promover investigação sobre atos subversivos ou contrarrevolucionários e apurar a responsabilidade dos envolvidos em crimes contra a Segurança Nacional e a Ordem Política e Social. Nessa direção, funcionaram à época nas

polícias militares estaduais as chamadas “segundas seções”. Cada quartel possuía um “serviço reservado”, uma espécie de polícia dentro da Polícia Militar, que ligado a uma ampla rede de informações buscava exercitar a política de Segurança Nacional do governo. Os policiais que atuavam nestas seções reservadas eram treinados pelo SNI, seus computadores estavam ligados diretamente a este órgão e, embora fossem funcionários estaduais, prestavam contas diretamente ao comando do Exército e ao governo federal e não aos governadores ou aos secretários estaduais de segurança (PAZ, 1985:43). Para alguns estudiosos, o controle federal sobre as ações da PM nos estados e o estreitamento de suas vinculações ao Estado-Maior são as principais causas da autonomia dessas burocracias no período de transição e redemocratização, refletindo-se na atual debilidade coordenativa e de autoridade dos governadores no direcionamento das políticas estaduais de segurança Cabe destacar que nesse mesmo período foi montada em São Paulo, em 1969, a Operação Bandeirante (Oban), composta por efetivos do Exército, Marinha, Aeronáutica, DOP’s, Departamento de Polícia Federal, Forças Públicas, Guarda Civil e até civis paramilitares. A experiência foi aprovada pelo regime, resolvendo este estender seu formato a todo o país. Surge então, com dotações orçamentárias próprias e sob chefia de um alto oficial do Exército, o Destacamento de Operações de Informação-Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-Codi), órgão que assume a dianteira nas atividades de repressão política no país (MERLINO, T e OJEDA, I, 2010).

O **quadro 5** auxilia a ilustrar como estratégias de inovação, mudança e adaptação institucional se fizeram presentes nos governos militares, conformando objetivos particulares e ao mesmo tempo refletindo a interação com o legado institucional anterior ao regime, tanto o democrático quanto o autoritário. Kinzo (1990) sinaliza que adaptações e hibridismos institucionais ocorreram em diversos setores da política, pois os militares se preocuparam em manter em funcionamento algumas regras do sistema democrático, moldando-as ao contexto da ditadura – exemplo da criação dos partidos ARENA e MDB – e, ainda que se tratasse apenas de um formalismo na tentativa de legitimar o regime, tal estratégia acabou por impactar o tipo de transição controlada que se desenrolou. De forma análoga, podemos refletir sobre como os impactos de um movimento de regulamentação da federalização da segurança pública, por meio da transferência do controle da ordem interna para uma Polícia Militar subordinada à União, possibilitou também controlar mudanças nas regras dessa arena durante a transição política entre os regimes.

A adaptação ocorreu na maior parte das instituições vigentes, foram 11 no conjunto de 17, concentrando-se na introdução da Segurança Nacional como o conceito referencial fundamental para a garantia da segurança interna e também na adequação de regras específicas do ambiente militar – Estatutos, Códigos e Regulamentos. Já a inovação se deu em especial nas instituições intermediárias que visavam à criação de novas estruturas que possibilitassem a implementação da política de Segurança Nacional. Foram 6 as principais inovações institucionais no período. Ressalto que verificar a adaptação e inovação, em especial neste contexto de governos autoritários, corrobora a existência de dinamismo institucional, o qual pode derivar de distintas fontes exógenas como sugere a teoria da Mudança Gradual. Sader e Pinheiro (1985) acreditam que, as instituições de segurança e controle das liberdades civis, uma vez criadas no contexto do governo autoritário, teriam a tendência não de eliminação e sim de “aperfeiçoamento” nos governos vindouros.

Quadro 5 - Instituições Criadas ou Adaptadas nos Governos Militares (1964-1985)*

Instituições	Inovação	Adaptação
Conselho de Defesa da Pessoa Humana		x
Regulamento para as policias militares e corpos de bombeiros militares (R-200)		x
Código Processo Penal Militar		x
Comissão Geral de Inquérito Policial Militar	x	
Lei de Anistia	x	
Carreira Policial Federal	x	
Serviço Nacional de Informação	x	
Estatuto Militar		x
Lei de Segurança Nacional		x
Incorporação de guardas civis nas polícias militares	x	
Código de Vencimentos dos Militares		x
Código de Vencimentos Militares		x
Organização do Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP-DOPS)		x
Organização do Conselho de Segurança Nacional.		x
Polícias dos Territórios e D.F. organizadas como Corpos de Tropa	x	
Código Penal Militar		x
Regulamento do Estado-Maior das Forças Armadas		x
Total	06	11

Fonte: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Apenas as instituições infraconstitucionais mais recorrentes.

Neste caso específico, parece ocorrer um misto de fontes exógenas que influenciaram na inovação e adaptabilidade institucional, sendo possível observar tanto a influência das mudanças no contexto político – intensificação do nacional desenvolvimentismo, golpe e construção do regime político militar-, como da mudança de significado e utilidade das instituições existentes e nas metas das instituições constitucionais (MAHONEY E THELEN, 2010). De maneira geral, observa-se que o legado autoritário cunhado nas instituições de segurança ao longo dos governos militares, ao menos no que tange às regras formais, foi constantemente resignificado em função das mudanças nos contextos políticos, tendo sido em alguns momentos acentuado e em outros ligeiramente atenuado. Como aponta Quadrat (1998, p.1), “a Constituição de 1967 foi profundamente modificada ao longo do regime militar “até virar uma imensa colcha de retalhos, pois tais modificações acompanharam as transformações ocorridas no cenário político brasileiro, como a anistia e o processo de abertura”.

À medida que o processo de liberalização e abertura política para a transformação do regime vai se acomodando como uma certeza, as principais instituições de segurança começam a ser decompostas, em especial no que diz respeito à suas dimensões conceituais, a exemplo das regras sobre a Segurança Nacional, como será visto mais adiante com base nos dados da **tabela 4**. Assim é que no período de abertura política as regras passaram por gradativa remodelação, buscando controlar as bases do futuro regime democrático.

Uma trajetória relativamente diferente parece ocorrer nas regras atinentes aos papéis das burocracias estabelecidas para a implementação da ordem interna (Polícia Civil, Polícia Militar, Corpos de Bombeiros, Polícia Federal e Rodoviária Federal) e externa (Forças Armadas), visto que estes atores passaram a se articular em torno de pautas corporativista que buscavam, sobretudo, autonomia e a garantia de benefícios formais, não mais apenas garantidos pela discricionariedade na interpretação das regras ou adaptabilidade possível no âmbito infraconstitucional, mas num nível elevado de institucionalidade, preferencialmente constitucional. Tal movimento é proeminentemente intensificado no governo Sarney e ratificado na ANC.

3.4. Instituições de Segurança no Período de 1964-1988: uma análise em painel

Para complementar os achados e análises demonstradas neste capítulo, avaliei ser importante caracterizar a trajetória das regras intermediárias – infraconstitucionais - segundo uma perspectiva agregada em painel por possibilitar visualizar as estratégias dos atores e os contornos de interpretação das regras constitucionais, visto que isso se mostra mais evidente em leis e decretos de regulamentação, em especial nos objetivos e natureza de tal legislação. Neste intuito, levantei e analisei toda a legislação do período disponibilizada³⁷, obtendo um banco de dados com 244 observações, descritos a seguir. Utilizo também alguns dados coletados por Pessanha (2002).

Conforme dados coletados por Pessanha (2002), entre 1965 e 1988 foram expedidos 2.481 Decretos-Leis, constituindo a base da estrutura legal que regulou as relações jurídicas no país (**tabela 1**). Deste total, 1.037 são decorrentes de Atos Institucionais e, portanto, não passaram por apreciação judicial e 85 relacionam-se com questões de segurança (**tabela 2**). O pesquisador chama a atenção para a quantidade de decretos emitidos pela Junta Militar em apenas 2 meses, com base no AI-5, e a predominância do Poder Executivo na iniciativa de leis aprovadas no período entre 1964 e 1988, um perfil oposto ao do período democrático anterior marcado por uma significativa atuação do Poder Legislativo.

Tabela 1 - Decretos-Leis Editados por Governo (1965-1985)

Governo	Nº. Decretos (Todas as matérias)
Castelo Branco	318
Costa e Silva	486
Junta Militar	264
Emílio Médici	254
Ernesto Geisel	357
João Figueiredo	593
José Sarney	209
Total	2.481

Fonte: Pessanha, 2002

Na mesma direção do registrado em pesquisa de Pessanha (2002), os dados que compõem meu banco de dados (**tabela 2**) indicam o Decreto-Lei como o principal instrumento jurídico utilizado para a criação de regras no setor da segurança durante a vigência do regime militar e do governo Sarney, sendo seguido pelo instituto do Decreto, Lei

³⁷ Decretos, Decretos-leis, Leis Complementares e Ordinárias

Ordinária e Lei Complementar. Especificamente no período do governo Sarney, os instrumentos mais utilizados foram o Decreto, Lei Ordinária, Decretos-Leis e Lei Complementar. Do conjunto de 244 leis e decretos, 32,4% foram criados no período de 1964-1970; e 50,4% entre os anos de 1979-1988. Estes achados sustentam a ideia de que a preocupação com a criação de regulamentação específica para constranger e condicionar comportamentos centrou-se tanto nos anos de instalação do regime como nos de abertura política. O período de 1971-1978 foi responsável por apenas 17,2% das leis e decretos.

Tabela 2 - Produção Legislativa no Setor da Segurança (1964-1988)

Governo	Nº. Decretos-Leis	Nº Decretos	Nº Lei Ordinária	Nº Lei Complementar	Total
Castelo Branco	8	5	30	0	43
Costa e Silva	14	4	2	0	20
Junta Militar	6	0	0	0	6
Emílio Médici	5	4	13	0	22
Ernesto Geisel	3	8	5	0	16
João Figueiredo	41	15	15	0	71
José Sarney	8	44	13	1	66
Total	85	80	78	1	244

Fonte: Dados da Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Planalto Federal.

Pessanha (2002) ao ponderar as principais disposições estabelecidas nas Constituições brasileiras sobre a elaboração legal identifica que na relação entre Executivo e Legislativo predominou um abuso, e mesmo ilegalidade, da delegação legislativa, ou seja, a transferência de função normativa atribuída originária e constitucionalmente ao Poder Legislativo. Embora o autor considere a Carta de 1946 como “parlamentar por excelência”, garantindo a participação ampla e diversificada do Legislativo na iniciativa legal, “o golpe de 1964 foi responsável por uma série de modificações no processo legislativo, mediante Atos Institucionais e complementares, Emendas Constitucionais à Constituição de 1946, além das Constituições de 1967 e 1969” (PESSANHA, 2002, p. 167).

Todavia, essa característica de desequilíbrio entre os Poderes não é fruto originário do regime militar, a Carta de 1937, oriunda de um regime autoritário, já conferia ao Poder Executivo o exercício pleno da função legislativa mediante a criação direta de normas legais por meio de Decretos-Leis. Desde os primórdios da República, o presidencialismo tem significado a prevalência do Poder Executivo sobre o Legislativo e Judiciário. Durante a 1ª fase (1889-1930), o presidente agia como um delegado das oligarquias regionais dominantes.

Dos anos 30 em diante, a presidência tornou-se o suporte das transformações que levariam ao fortalecimento de um governo central. Diante disso, uma nova concepção de presidência começou a emergir, reivindicando maior legitimidade em virtude do seu caráter plebiscitário, isto é, de apelo direto ao povo, ao invés de às elites políticas regionais (Lamounier, 1990).

A usurpação da função legislativa ganha contornos extremos durante os governos autoritários ao se colocar em prática a produção de normas através de Decretos-Leis e Atos Institucionais e ao restringir a iniciativa de leis pelo Congresso, concedendo bastante autonomia ao Executivo, em especial em questões relacionadas à Segurança Nacional. Ao término da vigência dos Atos Institucionais nº2 e nº4, que permitiam ao Presidente emitir Decretos sem anuência do Legislativo, a Carta de 1967 constitucionaliza o Decreto-Lei visando atender a casos de urgência e interesse público em matérias de Segurança Nacional e finanças públicas. Nas palavras de Pessanha, a Segurança Nacional no período dos governos militares “mereceu uma interpretação cuja flexibilidade permitia incluir qualquer assunto” (p. 170). Também se torna competência exclusiva do Executivo legislar sobre efetivo e vencimentos das Forças Armadas (Emenda Constitucional nº. 1 de 1969).

No que diz respeito à origem das legislações (**tabela 3**), o Poder Executivo foi responsável pela proposição de 73% do conjunto de 244 leis aprovadas, o Poder Legislativo obteve 2,5% de leis propostas aprovadas e o Judiciário 0,4%. Nota-se que a origem de proposição de 24,2% deste total não foi disponibilizada pela fonte (Senado federal), mas, como apontado por Pessanha, a participação do Poder Legislativo e do Judiciário foi residual durante o período, mesmo no governo de Sarney. Sem considerar a origem de proposições não informadas, constata-se que nos governos da Junta Militar (AI-1) e de Costa e Silva (AI-5) os demais Poderes não apresentaram qualquer participação no que compete a produção de regras relacionadas à segurança.

Tabela 3 – Origem da Proposição Legislativa nos Governos Federais (1964-1988)

Chefe Executivo	Executivo	Legislativo	Judiciário	Não Informada	Total
C. Branco	21	2	0	20	43
Costa e Silva	18	0	0	2	20
Junta Militar	6	0	0	0	6
E. Médici	9	1	0	12	22
E. Geisel	12	1	1	2	16
J. Figueiredo	60	1	0	10	71
J. Sarney	53	1	0	12	66
Total	179	6	1	58	244

Fonte: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Planalto Federal.

A partir da análise dos dados contidos na tabela 2 e 3, verifica-se que os militares por meio do Poder Executivo se empenharam na criação de regras via Decretos-Leis, notadamente, para legitimar, direcionar e implementar suas ações políticas e ideologias, sobretudo nos períodos inicial e final do regime - governos de Castelo Branco e Costa e Silva e Figueiredo. Todavia, a natureza e objetivo das regras variaram significativamente ao longo dos governos, podendo ser divididas em 14 tipos principais (**Tabela 4**).

Alguns tipos ocorreram mais nos três primeiros governos, como foi o caso dos mecanismos de legitimação e estabilidade do regime e de implementação da segurança nacional; outros incidem ao longo de praticamente todo o período, a exemplo dos mecanismos de ampliação e garantia de privilégios e benefícios para os militares, em especial de alta patente; e outros apenas a partir do final do governo Médici e no início do processo de transição, são os casos dos mecanismos de defesa e proteção dos servidores militares e da estruturação de benefícios específicos para cada uma das burocracias policiais (civis, militares e federais).

Grosso modo, no primeiro momento houve uma preocupação central em redefinir e garantir a implementação da Lei de Segurança Nacional e organizar a federalização e militarização do sistema de segurança pública a partir do controle sobre as burocracias policiais; no momento de transição, a direção era desregulamentar regras anteriores e adequá-las, minimamente, ao contexto da abertura política. Porém, como já sinalizado, também houve esforços significativos na regulamentação de pautas corporativas de reforma e profissionalização das Forças Armadas e de desvinculação de corporações policiais em relação ao governo central, o que se tornariam, posteriormente, mecanismos de autonomia das burocracias estaduais.

Paralelamente, o contexto da transição política também foi marcado por índices alarmantes de violências e criminalidades, pela desorganização e incertezas nos órgãos e no sistema de segurança. Diante disso, elaborou-se o que podemos considerar a primeira política pública de segurança desvinculada das instituições de Segurança Nacional e sob a responsabilidade direta das secretarias estaduais de justiça e segurança – o *Programa Ruas de Paz*, renomeada posteriormente como “*Vamos Viver sem Violência*”.

Tabela 4 – Natureza e Objeto das Regras Criadas ou Adaptadas no Período de 1964-1988

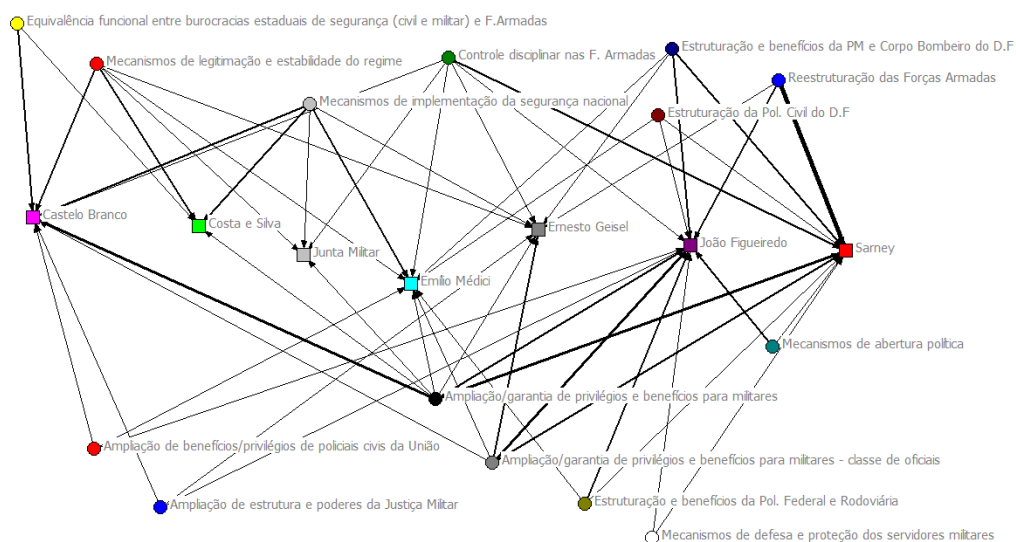
Tipo de Objeto	Governos							Total*	%
	Castelo Branco	Costa e Silva	Junta Militar	Emílio Médici	Ernesto Geisel	João Figueiredo	Sarney		
Mecanismos de legitimação e estabilidade do regime	8	5	1	4	2	0	0	20	7
Mecanismos de implementação da segurança nacional	13	11	2	7	3	0	0	36	13
Equivalência funcional entre burocracias estaduais de segurança (civil e militar) e FFAA	9	4	0	0	0	0	0	13	5
Controle disciplinar nas FFAA	3	0	3	1	3	4	7	21	7
Ampliação/garantia de privilégios e benefícios para militares - classe de oficiais	3	0	0	1	5	20	6	35	12
Ampliação/garantia de privilégios e benefícios para militares	14	3	1	4	2	10	15	49	17
Ampliação de estrutura e poderes da Justiça Militar	3	0	0	0	1	2	0	6	2
Reestruturação das Forças Armadas	0	0	0	0	1	9	35	45	16
Mecanismos de defesa e proteção dos servidores militares	0	0	0	0	0	2	2	4	1
Mecanismos de abertura política	0	0	0	0	0	5	3	8	3
Ampliação de benefícios/privilégios de policiais civis da União	4	0	0	4	0	2	0	10	4
Estruturação da Pol. Civil do D.F	0	0	0	1	0	1	1	3	1
Estruturação e benefícios da PM e Corpo Bombeiro do D.F	0	0	0	4	2	9	6	21	7
Estruturação e benefícios da PF e PRF	0	0	0	1	0	8	4	13	5
TOTAL	57	23	7	28	19	72	79	285	100

Fonte: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Planalto Federal. *As leis podem tratar de mais de um objeto, por isso, o somatório é maior que a produção legislativa no período.

Diferentemente das modificações assimiladas de maneira gradual nas regras relacionadas à segurança nacional e que conseguiram imprimir uma relativa desvinculação formal entre a segurança individual e a do Estado, em relação às regras referentes à estrutura e funcionamento do sistema de segurança em nível subnacional não houve uma preocupação de reformulação na direção de adequá-las a um regime democrático moderno no qual o direito à segurança estaria associado ao bem-estar social e exigiria mais do que equipamentos policiais. Em detrimento de esforços mais amplos de redemocratização nas instituições de segurança, os interesses dos atores retiveram-se na busca individual de cada corporação em apenas se independer do controle do governo federal e garantir benefícios materiais e autonomia em relação aos demais órgãos do sistema de segurança.

O **Grafo 1**³⁸ ilustra as trajetórias da criação de regras do início ao final do regime, indicando tanto a variabilidade de seus objetos, quanto sua centralidade e permeabilidade ao longo dos governos militares e também na transição. De tal modo, um mesmo objeto perpassa por regras editadas em um ou mais governos no período em análise e com incidências variadas. Como já descrito, são objetos de regras mais frequentes nos governos tanto a ampliação de garantia de privilégios e benefícios para militares, como a reestruturação das Forças Armadas.

Grafo 1 – Total *Network* de Objetos das Regras de Segurança nos Governos Nacionais (1964-1988)



Fonte: Dados da Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Planalto Federal

³⁸ Em grafos de análise de redes, os pontos e figuras representam os agentes ou outro elemento de análise e os arcos, ou linhas, as relações. A espessura da linha representa a incidência com a qual a relação ocorre. Quanto mais espessa, mais frequente é a relação. Os cálculos e redes utilizados neste trabalho foram gerados por meio do *software* UCINET.

Outro fenômeno visível, a partir da utilização da análise de redes, é que no cenário de transição há um aumento da variabilidade dos tipos das regras relacionadas ao tema da segurança e da regularidade com que ocorrem, indicando a criação de novas regras, e não apenas a adaptação das instituições prévias, o que também se relaciona com demandas que surgem em função da tendência de crescimento do número de atores com capacidade de negociação de interesses frente aos governos de transição (federal e estaduais).

Os dados nos permitem inferir também que no governo Sarney prosseguiu- o processo de desregulamentação de instituições notadamente autoritárias. Inclusive, o aumento da criação de mecanismos de defesa e proteção das Forças Armadas que indicavam, para além de uma intenção de profissionalização, a garantia de relativa autonomia em relação ao poder político civil, o que pode ser verificado pela criação do Fundo do Estado-Maior das Forças Armadas, pelas leis de organização do Ministério Militar e da livre manifestação de pensamento e opinião política dos militares. Mediante a iminência de um governo civil eleito democraticamente, o então presidente assinou o Decreto, de 4 de fevereiro de 1985, o qual concedia aos ministros militares o poder de baixar atos relativos à transferência para reserva e reforma de oficiais superiores. Nas palavras de Zaverucha (1986):

“numa clara atitude política que visava impedir a ingerência nas Forças Armadas pelo governo civil que o sucederia. (...) prova cabal de que as Forças Armadas adquiriram graus de autonomia cada vez mais elevados em relação à sociedade, e procuram se defender sempre que sentem a mínima ameaça de agentes externos”(ZAVERUCHA, 1986:03).

Nesse cenário de transição lenta e pactuada, também fortemente caracterizado pela incerteza, formou-se uma arena para a articulação e atuação de lobbies das organizações policiais e das Forças Armadas que buscaram garantir junto aos governos de transição regras que conformassem garantias de benefícios, competências e autonomia antes que qualquer mecanismo de participação popular ou política mais ampla, a exemplo de uma Assembleia Nacional Constituinte Exclusiva, ou mesmo um Congresso Constituinte, se iniciasse e pudesse vir a interferir sobre seus interesses e preferências.

Não se trata, contudo, de uma permeabilidade que se articula de forma repentina e homogênea, mas que deriva de um processo longo que compreende uma trajetória de desvinculação e individualização das burocracias na área da segurança pública iniciada discretamente ao final do governo Médici, mas que se intensificou significativamente nos demais governos militares até se colocar de forma explícita no governo civil, como pode ser visto a partir das evidências levantadas. Dessa forma, grupos de atores conseguiram permear a ação do Executivo para introdução de suas demandas, gerando uma pulverização de regras

que acabou por institucionalizar diferentes atores com poder de veto e fortalecer burocracias policiais, ainda antes da Constituinte.

Importante constatar que foi justamente esta situação de desmonte ou adaptação das regras do regime anterior de maneira concomitante à organização da arena constituinte que parece ter dificultado ainda mais mudanças ou rupturas futuras. Destarte, a ANC não partiu de um cenário institucionalmente estático no campo da segurança, no qual bastaria rever regras do período ditatorial. Pelo contrário, os parlamentares se defrontaram com a dinâmica complexa de inovações e adaptações de regras, intensificada no governo Sarney, que por evidenciar uma desvinculação entre os órgãos estaduais e a União admitia, na visão de alguns políticos, as nuances progressistas possíveis.

Este é exatamente o contexto no qual se desenvolveu o embate entre ideologias progressistas, conservadoras e corporativistas no campo da segurança pública durante a elaboração da Carta de 1988, constrangido tanto pela existência de lobbies das corporações policiais e militares quanto pelas regras que fortaleceram estes atores durante a transição, e também pelo movimento de desregulamentação do sistema de segurança que tendeu a descentralizar para as burocracias, e não para os governadores, a responsabilidade pela política no nível estadual. A combinação destes fatores parece ser importante para um resultado mais conservador no desenho constitucional da política, como veremos nos próximos capítulos.

CAPÍTULO 4 – Contexto Político de Abertura e Transição: fontes das ideias de mudança e de estabilidade institucional

Para alcançar os objetivos propostos por esta tese é necessária a compreensão do contexto político de uma maneira alargada sem, no entanto, comprometer a especificidade dos aspectos relacionados ao campo da segurança pública. Portanto, será realizada uma caracterização do contexto de abertura e transição política do regime autoritário à democracia, reassaltando sua natureza transformativa gradualista decorrente da interação entre regras, contextos e atores, o que permite fortalecer argumentos do marco teórico aqui adotado.

Num segundo momento é imprescindível realizar um mapeamento de como se colocava o problema da violência e insegurança à época e destacar o tímido envolvimento de pesquisadores acadêmicos com o momento de revisão institucional e elaboração de políticas públicas o que pode ser visto como um fator que favoreceu o predomínio de pautas corporativas durante a ANC. Por fim, cabe identificar as fontes das principais ideias e instituições discutidas no cenário da ANC e cunhadas na nova Constituição e, simultaneamente, situar o leitor acerca das identidades de grupos militares que formalizariam lobbies atuantes na Constituinte.

São esses os três principais percursos desse capítulo que nos permitiram identificar uma permeabilidade de ideias e interesses diversos na Carta de 1988, problematizando os argumentos que apontam os militares como “vencedores” neste cenário. Conforme defendem Mahoney e Thelen (2010), os resultados institucionais não refletem necessariamente os objetivos de um grupo particular, eles podem ser involuntariamente resultado dos conflitos entre grupos ou da ambiguidade das preferências destes.

4.1. O Contexto de Abertura Política

Diversos foram os autores preocupados em analisar processos de transições políticas de regimes autoritários para democracias. Muitos estudiosos formularam tipologias com a intenção de comparar características centrais destes processos (HUNTINGTON, 1983; MORLINO, 1986; O’DONNELL, 1988; dentre outros). No entanto, algumas classificações

baseadas, mormente, na questão do tipo de rupturas - violentas ou transições negociadas - simplifica a realidade e impossibilita visualizar os elementos de variação intracasos. Ademais, não se deve negligenciar aspectos sócio-históricos e econômicos de cada caso. Na América Latina, por exemplo, predominou na década de 80 um contraste entre o otimismo do retorno à democracia e os graves problemas de instabilidade político-institucional e econômica. No Brasil, em especial, as capacidades decisórias do sistema político e de acomodação do econômico decaíram ao longo do período diante de uma acelerada urbanização e aumento substantivo do eleitorado, configurando um cenário de elevada complexidade e variadas demandas (LAMOUNIER, 1990).

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

Estudiosos da área de segurança pública assinalam os resultados do processo de transição política como insatisfatórios por ter legado uma continuidade da ordem autoritária nas instituições do setor, com poucos avanços concretos no que tange aos direitos civis. Nada obstante, para Sallum Jr (1996), ainda que não tenha ocorrido neste período qualquer ruptura político-institucional com o regime anterior, houve mudanças importantes nas relações efetivas de poder que sustentavam o regime: “mudanças que esvaziaram o caráter autoritário da legalidade vigente e passaram a dar suporte à outra ordem política mais democrática” (1996, p.26). Afirmar uma continuidade autoritária automática e um completo imobilismo no campo da segurança pública sem considerar, detalhadamente, as negociações, as ideias e os resultados institucionais decorrentes do período se torna no mínimo arriscado, tendo em vista as distintas mudanças e avanços relativos aos direitos individuais e coletivos obtidos no retorno à democracia.

Além das características institucionais e políticas do regime, ao analisarmos os processos de transição e mudança faz-se importante identificar outros fatores de fragilização e

desestabilização que permitiram alterações nas relações de poder e no sistema político. No Brasil, a literatura costuma ressaltar os seguintes fatores: i) crise econômica e do modelo nacional desenvolvimentista; ii) recrudescimento da violência política; iii) crescimento e visibilização do movimento sindicalista e associativista; iv) dispersão do poder. Obviamente, os fatores não devem ser analisados de maneira dissociada, entretanto, não é meu interesse aqui aprofundar a discussão sobre quais destes foram determinantes ou mesmo indicar a ordem de precedência, apenas descrevê-los brevemente com a finalidade de reconstituir os principais eventos e de tal modo posicionar o leitor no cenário histórico em questão.

4.1.1. Fatores de Desestabilização do Regime Militar

A produção intelectual sobre a transição é unânime ao afirmar que fatores econômicos exerceram influência no processo de fragilização do regime, sendo capazes de desmontar o último pilar da reivindicação de legitimidade da ditadura, reduzindo sobremaneira a margem de manobra do governo e estabelecendo na percepção pública a ideia de que somente sob uma democracia seria possível racionalmente se estruturar a recuperação econômica do país (ROCHA, 2013). A crise econômica internacional com a elevação dos juros externos e do preço do petróleo - agravada no ano de 1982 quando ocorre a interrupção dos fluxos voluntários de empréstimos externos para o país - contribuiu para o desgaste do modelo nacional desenvolvimentista iniciando um momento duradouro de instabilidade financeira do Estado. Foi deparando-se com este quadro de instabilidade que o governo Geisel admitiu o fim do “Milagre Econômico” da era Médici, abandonando aos poucos “a retórica de potência emergente até confrontar-se, nos anos 80, com a crise fiscal, o estancamento econômico e a constante elevação da inflação” (LAMOUNIER, 1990, p.09). No entanto, processos mais específicos como a estratégia de superação da crise adotada pelo governo também acabaram por intensificar a desagregação do modelo desenvolvimentista e conseqüentemente, como principal fonte anterior de legitimação do regime, permitiram o desvelar de um processo não planejado de democratização que se estende nos anos seguintes inviabilizando a continuação do regime militar-autoritário (BRASÍLIO SALLUM JR).

Outro fator de desestabilização do regime é o recrudescimento da violência política atinente não somente às perseguições aos militantes e partidos clandestinos e à constante utilização da Lei de Segurança Nacional para tolher os direitos civis de manifestação política

ao longo dos anos de chumbo, mas, sobretudo, àquela destinada ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e seus políticos, atores formais, e outrora funcionais ao regime.

Em 1971, o MDB redigiu a Carta de Recife³⁹, manifesto que lançou originalmente a proposta da convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte.

Num ambiente nacional marcado pela euforia diante do “milagre” econômico, o partido oposicionista vivia uma fase de mutilações e cassações, numa quadra de persistentes reveses eleitorais. Da clandestinidade, muitos grupos contestavam a convivência da oposição legal com as regras autoritárias, e parte da agremiação passou a pregar sua autodissolução como forma de protesto contra o regime. A Carta de Recife vinha para definir a Constituinte como uma necessidade e um objetivo concreto da luta do MDB contra o autoritarismo (ROCHA:2013, p.38).

A oposição começava a atuar na construção e defesa de um projeto democrático cujas propostas refletiam a agenda política erigida em torno de quatro reivindicações fundamentais: retorno ao Estado de direito, anistia política, eleições diretas para presidente da República e uma nova Constituição. Aumentava-se assim o clima de oposicionismo e descontrole do governo e a reivindicação de um processo constituinte torna-se frequente em todos os eventos de crise ao longo dos anos, encerrando-se apenas com a instalação definitiva da ANC. Entretanto, Rocha (2013) afirma que a tese da Constituinte inicialmente operava mais para demarcar a divisão entre os emedebistas “autênticos” (que a defendiam) e os moderados (que a condenavam) do que para mobilizar o partido na atuação por uma nova ordem constitucional. “Esse objetivo seria retomado e sistematizado nas movimentações do MDB visando às eleições de 1974, com o lançamento da campanha Constituinte com anistia. Nenhum desses dois objetivos vingaria nesse pleito, contudo, o partido colheria uma expressiva e inesperada vitória eleitoral.” (2013, p.38).

O resultado positivo do partido oposicionista nas eleições de 1974⁴⁰ incorreu numa reação do governo Geisel, conhecida como “Pacote de Abril”. Deste modo, a fim de evitar um novo avanço oposicionista no pleito de 1978, a partir de abril de 1977 foram executadas diversas leis e decretos outorgados pelo Presidente que modificaram regras e o cenário para as eleições seguintes. Na verdade, o governo criava com tais medidas outro hibridismo institucional, explicitamente mais autoritário ao reservar metade das vagas disponíveis na Câmara Alta para preenchimento por meio do voto indireto, a conhecida e já utilizada regra do Colégio Eleitoral, constituindo senadores biônicos com o intuito de garantir uma bancada maior no Congresso. A mudança nas regras eleitorais, o teor autoritário do pacote, o recesso

³⁹ Em julho de 1971, na cidade de Recife, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) realizou o II Seminário de Estudos e Debates da Realidade Brasileira. Nesse encontro, organizado pela bancada pernambucana, aconteceu a primeira manifestação pública em favor de uma Constituinte. (FONTE: Atlas FGV).

⁴⁰ O MDB garantiu 161 cadeiras num total de 364.

forçado do Congresso e a cassação em junho daquele ano de Alencar Furtado, líder do MDB, “levariam o partido a uma série de reuniões em busca de uma forma de atuação e de resistência mais vigorosa do que as suas repetidas notas de protesto”. (ROCHA, 2013, p.39). Para Lamounier (1990) e Rocha (2013), a “*abertura pela via das eleições*” foi o caminho que transformou o MDB num partido de oposição politicamente viável, que cresceu daí por diante na mesma proporção em que o partido dos militares (Arena) reduz eleitoralmente.

Alia-se à mobilização política da oposição legislativa frente o autoritarismo, as repetidas greves e paralisações por todo o país e uma organização sindical cada vez mais forte, além da mobilização de movimentos eclesiais de base, espaços nos quais surgem novas lideranças e atores políticos de marcante presença na cena pública da redemocratização. Com a inserção dos novos personagens, uma extensa e heterogênea agenda de direitos se inscrevia no horizonte do processo de abertura, gerando intensa participação cidadã no desenvolvimento da futura Constituinte. “Ao veio político-institucional da transição se agregava, então, a vertente dos movimentos sociais” (ROCHA, 2013, p.45). Portanto, tanto a violência política pela via institucional, materializada na alteração arbitrária das regras eleitorais como tentativa de frear o crescente fortalecimento da oposição, quanto a violência policial aos políticos, militantes e sindicalistas contribuíram para potencializar outro fator considerado como determinante para a desestabilização do regime, *a dispersão do poder*⁴¹.

A gradual dispersão do poder, em curso nos anos 70 e 80, é frisada de maneira contundente pela literatura. Neste tocante, autores como Lamounier (1990) e Rocha (2013) realizam uma interessante análise sobre como a transição política no Brasil pode ser pensada, ainda que não exclusivamente, enquanto um resultado institucional endógeno, ou seja, derivado da articulação de agentes de mudança que atuaram estrategicamente sob a vigência das regras instituídas (marcos legais e institucionais) pelo próprio regime. Interessante advertir que os argumentos e considerações apresentados por tais estudiosos coincidem com argumentos do modelo analítico da mudança institucional gradual escolhido para fundamentar esta tese.

As consequências produzidas tanto pela regra das eleições indiretas para os cargos do poder Executivo como àquelas concernentes ao Legislativo criaram parte das condições necessárias ao desenvolvimento da abertura política no país. A decisão do governo militar de determinar a escolha dos ocupantes dos principais cargos executivos via colégios eleitorais

⁴¹ Ao final da década de 1970, destacam-se a criação do Movimento Feminino pela Anistia, Comitês Brasileiros pela Anistia (CBAs). Em 1978, ocorre em São Paulo o I Congresso pela Anistia, com o apoio de membros da Igreja Católica.

terminou por desservir aos seus próprios interesses, pois as eleições indiretas foram desprezadas pelos eleitores que passaram a canalizar suas demandas e protestos para as eleições legislativas. De tal modo, a imposição de eleições indiretas para o executivo fortaleceu, ao invés de enfraquecer, o caráter plebiscitário do sistema político, fornecendo a lideranças politicamente marginalizadas o meio para reunir uma heterogênea coalizão de forças e pela primeira vez derrotar os candidatos do esquema oficial nas eleições de 1974 para o Senado (SOUZA E LAMOUNIER, 1990).

Embora as instituições representativas e o processo eleitoral tenham exercido peso na fragilização do regime, Sallum Jr (1996) afirma ainda que a dispersão de poder obedeceu a dois padrões diversos de mudança - a liberalização e a democratização. O primeiro, iniciado e controlado pela cúpula do regime militar, destinou-se a preservar formas limitadas de participação popular na vida pública. O segundo, impulsionado pela base da sociedade e facilitado pelo contexto internacional, buscou garantir ao conjunto da população plena participação política. Deste ponto de vista, a dispersão do poder foi caracterizada por movimentos paralelos, mas complementares, cujas fontes de propulsão foram tanto endógenas quanto exógenas e desembocaram num longo e irreversível processo de transição política.

Cumprir destacar, todavia, que a possibilidade de uma liberalização esteve latente no âmbito do regime militar em diversas ocasiões, mais detidamente no início do governo Castelo Branco, quando este assumiu a Presidência comprometendo-se com o retorno à democracia dentro de dois anos, porém a linha dura o obrigaria a adiar continuamente tal promessa; também com Costa e Silva que “anunciava a alvorada da democracia – mas presidiria o mergulho do país na ditadura escancarada pelo AI-5” (Rocha, 2013:36); e mesmo nos anos de chumbo de Médici “quando o ministro Leitão de Abreu tomara a iniciativa de encomendar ao politólogo norte-americano Samuel Huntington um estudo para balizar a estratégia política do governo rumo a uma pretendida liberalização” (Branco, 1982, apud Rocha, 2013).

O espectro da liberalização política parece ser inerente à característica de um regime institucionalmente híbrido, não estritamente autoritário, que acabou por facilitar a formação das futuras coalizões que pressionariam por mecanismos de liberalização e traçariam o caminho para a democratização do Estado. No caso brasileiro, o grupo dos “autênticos” do MDB e as frentes reformistas das Forças Armadas se constituíram como agentes (oportunistas

e, ou, subversivos⁴²) fundamentais capazes de atuar no interior das regras compelindo a mudanças graduais e lentas.

Não se trata, todavia, de um processo harmônico e natural. No seio da oposição existia uma divisão acerca das visões e das estratégias de luta pela superação do autoritarismo. Rocha cita como um caso exemplar dessa disputa de ideias o fato de o cientista político Wanderley Guilherme dos Santos ter apresentado um trabalho sobre a reorganização institucional do Brasil no plenário do Congresso Nacional no ano de 1973, sugerindo que a ordem política fosse descomprimida por etapas, evitando-se assim os riscos de uma “recompressão”, a ser desencadeada pelas forças extremistas (Santos, 1978, *apud* Rocha, 2013). Tal proposta gerou reação na ala da oposição parlamentar composta pelos “autênticos” do MDB, que criticaram e combateram duramente a concepção gradualista da mudança de regime. Segundo Rocha, os “autênticos” pretendiam uma ruptura frontal com o regime.

Impasses políticos pareciam atingir todas as esferas do governo. A gestão de Figueiredo foi também caracterizada pelos conflitos que se solidificavam, não somente na sociedade civil, mas inclusive no âmbito das Forças Armadas. De acordo com Zaverucha (1986), duas vertentes conviviam e rivalizavam⁴³ interesses distintos dentro das Forças Armadas, existindo um comando que se preocupava com o lado castrense (manobras, exercícios de instrução, modernização de equipamentos) e outro que se dedicava à repressão e segurança interna, justamente onde se sedimentou a Comunidade de Informações. “A força da Comunidade de Informações cresceu tanto que em março de 1985 cerca de 80% dos comandos de unidades do Exército, em todo o território nacional, foram preenchidos por oficiais oriundos da comunidade”. Assim, a politização interna estava dificultando uma liderança institucional, significando uma possível estratificação da organização e constringendo o fluxo de promoções por mérito. Carvalho (2006) já alertava para a existência de cisões internas nas Forças Armadas, desde seu envolvimento na Proclamação da República, decorrentes de interpretações antagônicas acerca de seu papel constitucional, o que demonstra o antigo conflito entre as ideias de politização e profissionalização de uma burocracia altamente estratégica do ponto de vista da legitimação da ordem política e da fundação do Estado.

Foram, por conseguinte, as frentes reformistas das Forças Armadas e os “autênticos” do MDB os grupos capazes de aproveitar o desgaste do regime frente à população e construir

⁴² Para utilizar a classificação da relação entre agentes e regras, proposta por Thelen, Mahoney (2010).

⁴³ José Murilo de Carvalho já mapeara a divergência de correntes internas em seu livro “Forças Armadas e Política no Brasil”, caracterizando um conflito latente entre função burocrática e profissional especializada e função política.

internamente uma oposição suficientemente forte para pautar a implantação de mecanismos de liberalização política. Tal constatação não significa afirmar que esses agentes defendessem uma mesma ideia a respeito do processo e da abrangência da transição. Por certo, os atores se articularam em torno de diferentes concepções de abertura e transição, desde as mais radicais até as mais conciliatórias, porém, todas convergiram inexoravelmente para o aprofundamento do processo de desmonte do regime e o recurso a uma Assembleia Constituinte passaria a ser a alternativa mais viável, conforme aponta Rocha (2013):

A reiterada constitucionalização das normas antidemocráticas e das medidas de exceção por parte dos militares e dos seus aliados civis, conjugada ao déficit de legitimidade da ordem autoritária, tornaram incontornável o recurso a uma assembleia constituinte para a instauração de uma institucionalidade democrática no país (p.29).

4.2. A Conjuntura Política da Transição

Apesar das diversas e crescentes fontes de pressão externas e internas em prol da mudança de regime, a transição do autoritarismo à democracia em nosso país durou aproximadamente 15 anos, a tomar como marco zero a liberalização iniciada pelo governo Geisel e como limite a eleição presidencial direta de 1989. Trata-se de um período histórico de intensas transformações com cenários de instabilidade política e econômica, com governo de dois presidentes militares e um civil, modificações sequenciais na estrutura partidária e nas leis eleitorais, culminando na discussão, elaboração e promulgação de uma nova Constituição.

Ao ponderarmos as instituições formais produzidas pelos governos ditatoriais verificamos que a estratégia de transição política lenta e gradual defendida por Geisel⁴⁴ foi, de fato, observada pelos dirigentes políticos subsequentes, Figueiredo e Sarney, tendo sido gradativamente criadas regras que possibilitassem uma mudança de regime sem rupturas abruptas capazes de colocar em risco o projeto inicial de uma democracia liberal e, preferencialmente, conservadora. Um processo implicitamente negociado que reduziu os custos no tocante à violência política, mas, simultaneamente, legou ambiguidades ao governo civil subsequente. Nos termos de Lamounier:

⁴⁴ A frase de Geisel foi dita em 29 de agosto de 1974, em reunião com dirigentes da Arena. Geisel destacava que promoveria o máximo de desenvolvimento econômico, social e político com o mínimo de segurança indispensável. Agregava que pressões para que esse processo fosse mais acelerado seriam um erro: “Tais pressões servirão, apenas, para provocar contrapressões de igual ou maior intensidade, invertendo-se o processo da lenta, gradativa e segura distensão” (Gaspari, 2003).

A transição se processou mediante um relaxamento progressivo dos controles, uma gradativa redistribuição do poder, impulsionada e monitorada pelo calendário eleitoral. Os espaços que se iam abrindo, à medida em que avançava a luta eleitoral, foram sendo ocupados pela oposição – aí compreendida tanto pela oposição propriamente política como a que se convencionou chamar de sociedade civil. (1990, p.16).

De acordo com Lins (1983, *apud* Sallum Júnior, 1996), a eleição direta dos governadores de estado em 1982 introduziu no sistema político uma "diarquia", a coexistência de duas fontes de legitimação do poder, a proveniente da lógica autoritária do regime militar e a resultante da vontade popular expressa em eleições diretas. Sallum Jr (Ibid) adverte que tal coexistência sempre esteve presente no regime autoritário, mas possuía consequências diferentes do ponto de vista do exercício do poder, em especial porque no novo cenário instalava-se gradualmente uma disputa por recursos entre estados e União, materializada em tensões e discordâncias a respeito da política monetária.

Confrontados com um regime cada vez mais impopular, politicamente exaurido e economicamente estagnado, os militares acabaram por restituir gradualmente o controle político a um governo civil, cabendo a um governo enfraquecido - Figueiredo (1979-1985) - realizar procedimentalmente a transição. A partir de então, passos concretos foram apresentados em direção à distensão do regime, em particular pela alteração no padrão de relacionamento regime-oposição por meio da revitalização das instituições representativas, o que fez com que o MDB conseguisse se organizar como força eleitoral capaz de extrair importantes concessões junto às lideranças governamentais.

Em março de 1983, o deputado Dante de Oliveira (MDB) apresentou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 5, visando à extinção do Colégio Eleitoral e o restabelecimento das eleições diretas para Presidência da República em 1984. Em seguida, após a apresentação da PEC, o líder Freitas Nobre constituiria uma comissão de cinco deputados para elaborar um documento em defesa das diretas presidências, o qual foi encaminhado à executiva nacional no formato de um plano para a campanha pelas diretas. Posteriormente, a Campanha das Diretas para Presidência receberia a adesão dos movimentos sociais e da população dos grandes centros, ainda mobilizada pelas greves de 1978, assim como dos governadores da oposição. Além do amplo apoio político oposicionista e social, deputados do PDS formaram o grupo pró-diretas ainda no domínio deste partido governista⁴⁵

⁴⁵ No partido do governo, a conversão de um grupo de deputados pedessistas à tese das eleições diretas era apenas uma parte da crise que lavrava na legenda. A questão da escolha do candidato governista à sucessão presidencial desencadearia rivalidades e disputas inconciliáveis; seu acirramento levaria à crescente fragmentação do PDS, que culminou numa dissensão de próceres governistas que, na sequência, deixariam o partido e abandonariam o regime (ROCHA, 2013).

e destinaram 55 votos favoráveis às diretas para presidência, na ocasião da votação da emenda. Numa votação acirrada, a PEC das diretas-já foi derrotada em 25 de abril de 1984, mas o resultado evidenciou que a relação de forças no Congresso havia mudado, indicando que o governo deixaria de contar com maioria no Colégio Eleitoral. Deixava-se explícita a opção do combate ao sistema “por dentro” (ROCHA, 2013). Ademais, como complementa Sallum Jr (Ibid), a Campanha cristalizou na população o oposicionismo ao regime militar. E mais do que isso, dividiu as hostes governistas, tornando inviável para o regime conseguir por suas próprias forças vitórias subsequentes no Colégio Eleitoral.

Por influência de Freitas Nobre e Ulysses Guimarães, a “Frente Liberal”⁴⁶ também introduziu em seu programa de governo a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte para elaboração de uma nova Constituição. Na negociação entre frentistas e tancredistas, operaram mais uma vez as regras institucionais do regime. Marco Maciel era o preferido da ala dos “autênticos” para ocupar a candidatura de vice-presidente na chapa do PMDB. A Emenda Constitucional n.º11 de 1978, no entanto, impunha perda de mandato ao candidato que disputasse eleições depois de trocar de legenda partidária. O veto atingia Maciel, mas não alcançava José Sarney, que havia sido eleito senador em 1978 – e era o preferido de Tancredo. Costurada a aliança entre os integrantes da Frente Liberal e o PMDB, formou-se a *Aliança Democrática* com a pauta prioritária de instalação de uma Assembleia Nacional Constituinte. No entanto, em seu discurso no Colégio Eleitoral como candidato oficial, Tancredo não confirmou tal promessa e se ateve ao compromisso com a formação de um poder constituinte, como desejavam os políticos mais à direita do partido (Rocha, 2013).

De acordo com Clóvis Rossi (1985), na ampla coalizão de Tancredo destacavam-se nomes de liberais e conservadores e por isso mesmo seria difícil imaginar grandes transformações nos dispositivos constitucionais tendo em vista um cenário político marcado pelo conservadorismo predominante na Frente Liberal. Portanto, os principais ganhadores com a eleição de Tancredo seriam, nas palavras do Jornalista, “os conservadores esclarecidos, cansados da tutela militar, de um lado, e receosos dos métodos de Paulo Maluf, de outro”.⁴⁷ Ainda assim, com a vitória de Tancredo Neves poderia ser provável vislumbrar uma janela de oportunidade favorável a embates políticos e alguns ganhos progressistas, o que certamente

⁴⁶ Os dissidentes do PDS e José Sarney se reuniram no que chamaram de Frente Liberal. Em julho de 1984, foi costurado o acordo que reuniu Sarney, Aureliano, a Frente Liberal e o PMDB de Tancredo Neves e Ulysses na Aliança Democrática.

⁴⁷ Maluf possuía pouco apoio social e aliados políticos inexpressivos, uma vez que já havia enfrentado os grandes nomes do partido na convenção (Mário Andreazza, Aureliano Chaves, Marco Maciel). Apoiaram o candidato membros do Exército e políticos da extrema direita (Eduardo Galil, Jorge Arbage e Amaral Neto), ademais, o programa de Maluf anunciava medidas populistas e economicamente insustentáveis, o que conferiu aos seus coligados a pecha de “*lumpen-burgueses*”, como citou Fernando Henrique Cardoso.

não ocorreria caso Maluf fosse eleito. Havia, conseqüentemente, menos incertezas políticas, no sentido da possibilidade de retorno ao autoritarismo com a eventual posse de Tancredo do que com a de Maluf.

A ascensão do grupo de Tancredo significaria apenas a transição de um modelo de regime militar operado por burocratas e intelectuais no poder (Roberto Campos, Mário Simonsen e Delfim Neto) para um regime de discussão mais aberta, de redistribuição de tarefas, para um eventual reequilíbrio entre os Poderes e de relativa tranquilidade política – mas não de tranquilidade social, uma vez que as expectativas populares geradas pela ideia de eleições diretas se transferiram, em parte, para a figura de Tancredo Neves (Abramo, 1985). Com o veto dos remanescentes do governo militar à eleição presidencial direta, a simbolização da ruptura confundiu-se com a figura de Tancredo Neves, mesmo eleito por um colégio eleitoral (Lamounier, 1990). Nas palavras de Fernando Henrique Cardoso (1985): “com Tancredo, a Aliança Democrática operou a quase mágica de transformar um presidente saído de eleições indiretas no fiador das mudanças reclamadas pela nação sob a bandeira das diretas”.

Eleito Tancredo Neves no Colégio Eleitoral saiu vitoriosa a Aliança Democrática. Para Cardoso, essa apresentou uma agenda de transição, senão ideal⁴⁸, possível - dado o equilíbrio de forças estabelecido a partir da rejeição às “Diretas Já” - e definitiva - numa conjuntura de aceleradas mudanças. A agenda institucional da transição contemplava três etapas. A primeira envolvia imediatas correções institucionais - a chamada “remoção do entulho autoritário”. Tratava-se de um pacote de reformas da legislação eleitoral e partidária, elaborado por uma Comissão Interpartidária do Congresso Nacional, tendo em vista a eleição para a Constituinte. O trabalho dessa comissão resultou na Emenda Constitucional nº 25, “Emenda Constitucional”, aprovada por unanimidade, cujos dispositivos estipulavam eleições diretas para prefeituras das capitais e áreas de segurança nacional; eleição da Constituinte em 1986; diretas para Presidente em 1988 (ou em período a ser determinado posteriormente pela Constituinte). Na visão do então senador Fernando Henrique Cardoso, o Emendão manifestou uma conquista da Aliança Democrática, uma carta de compromisso clara com a realização de procedimentos de efetivação da transição democrática da qual “*Figueiredo perdeu a oportunidade histórica de assinar*” (p.02).

Mas, segundo o senador, a existência de uma agenda apoiada por forças políticas consistentes e a possível remoção dos escombros legais do regime extinto (Lei Orgânica dos

⁴⁸ Na visão de FHC não foi ideal em função do não reconhecimento da cidadania dos analfabetos (podendo votar, mas não ser votado); distorções da representação política por estados na Câmara dos Deputados.

Partidos, Lei de Segurança Nacional, Lei de Imprensa), embora fundamentais, não bastariam para levar a bom termo a transição democrática. O novo governo ainda deveria se posicionar frente à herança desastrosa dos governos militares, materializada na crise econômica, dívidas (externa e interna), inflação, índices de desemprego, oferecendo assim à nação perspectivas razoáveis de superação deste quadro, porque disso dependeria a legitimidade do governo e, conseqüentemente, do processo de transição. No caso de o governo não apresentar competência para lidar com tamanhas pressões populares e trabalhistas, divergências no interior da Aliança inevitavelmente ocorreriam e colocariam em risco o pacto. Mas, em todo caso, o PMDB “com a responsabilidade de principal força propulsora da democratização” teria a tarefa de definir uma estratégia, até a instalação da Constituinte, apropriada para tornar “o regime autoritário, com todas as suas instituições, uma página virada na história” (p.02).

A segunda etapa da agenda previa a ampliação do debate constitucional por toda a sociedade, de modo que fossem discutidos, nas palavras de Tancredo, “os grandes problemas nacionais e os legítimos interesses de cada grupo social”. Nos setores organizados da sociedade civil, a luta por uma constituinte livre e soberana herdou a mobilização deflagrada pelo movimento das “Diretas”. No final de janeiro, em Duque de Caxias (RJ), um conjunto de entidades populares lançou o Movimento Nacional pela Participação Popular na Constituinte, reunindo cerca de 7 mil pessoas (CARDOSO, 2010). Na mesma época, em São Paulo, estruturava-se um Plenário Popular. As experiências disseminaram-se pelo país, culminando na organização, em setembro de 1985, do Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, que participaria ativamente dos trabalhos da Assembleia. Do lado do governo, o Presidente Tancredo Neves, acolhendo sugestão do jurista Afonso Arinos de Melo Franco, havia decidido convocar uma comissão de estudos constitucionais para, em nome do executivo, elaborar um anteprojeto que subsidiasse os trabalhos dos futuros constituintes. Já a terceira etapa começaria pela própria convocação da Assembleia Nacional Constituinte e resultaria na nova Carta. Tratarei de forma mais detalhada a respeito das segunda e terceira etapas, em especial sobre a Comissão Afonso Arinos e o processo de instalação da ANC nos próximos tópicos deste capítulo (Fonte: CPDOC, FGV, n. 5742).

Em função da morte de Tancredo Neves, coube ao seu vice, um político de menor prestígio e identificado sob muitos aspectos com o regime militar, a tarefa de conduzir a nascente Nova República. Porém, mesmo diante da doença e morte de Tancredo, o pacto estabelecido já se mostrava suficientemente sólido para sustentar o avanço da democratização. Sem Tancredo, “Sarney e os líderes da Aliança perceberam que era preciso refazer a fiança

em termos de um programa claro e de ação consequente” (CARDOSO, 1985, p.05), o que exigiu necessariamente a organização e instalação do processo constituinte o quanto antes.

Pela confluência dos fatos e características mencionadas, a transição brasileira comporta leituras distintas e contraditórias. De acordo com alguns intelectuais, o período foi uma clara demonstração de inabilidade social e política (abertura de cima para baixo, manipulações, exploração eleitoral dos planos econômicos, desacertos da Constituinte, encenação populista das eleições de 1989); já para outros, os anos de transição deram uma significativa demonstração de capacidade política (avanços importantes da Constituição em matérias de direitos individuais e ao processo democrático, ampliação do debate público, habilidade nacional de convivência com a pluralidade ideológica), sendo a própria abertura gradual um claro projeto de autotransformação do regime militar, o qual “embora demorado e frustrante poupou o país de conflitos dolorosos como os que infelicitaram a Argentina” (LAMOUNIER, 1990, p.10).

Nas palavras do próprio Presidente Sarney, “sem uma ruptura de Estado, e devemos dar graças a Deus por tê-la evitado, não nos cabia outra saída que a de convocar a Assembleia Nacional Constituinte com a solidariedade do Congresso Nacional” (D.O.U 26/09/1986). Assim sendo, a transição com Sarney, substituindo Tancredo, e a própria Constituinte, no formato Congresso Constituinte, conformaram aparentemente o “pacto político possível” diante da conjuntura existente.

4.3. Aspectos do Campo da Segurança Pública no Período de Transição

Antes de adentrar especificamente no contexto, ideologias e jogo político, regras e resultados da Constituinte, impende expor uma breve nota sobre como se colocava o problema da violência e insegurança à época.

Homicídios dolosos, sequestros, motins, quadrilhas, violência e corrupção policial, insegurança social, nenhum destes fenômenos é particular à situação democrática recente, embora sejam atualmente mais reentrantes e diversificados. Apesar disso, na visão de parcela da sociedade impera uma ideia de que a integridade física e psicológica de suspeitos e infratores e a proteção à criança e ao adolescente, por exemplo, são os fatores causais da expansão da violência e da criminalidade. Logo, os direitos humanos “conquistados” após

1988 resultam em impunidade aos criminosos e no incentivo à ocorrência e reincidência da violência e de delitos.

Com tal linha de raciocínio, tem colaborado a mídia, importante ferramenta para a percepção destes fenômenos enquanto problemas públicos (RAMOS E PAIVA, 2007). Explorados em demasia pela imprensa já há muitos anos, por meio de programas televisivos especializados em exibir e repercutir sobre crimes e delitos, as violências e criminalidades se tornaram não somente problemas públicos, mas corriqueiros e banais. E a resposta fácil para sanar esses problemas continua a ser o apelo ao aumento da repressão e às restrições de liberdades. Entretanto, os defensores de tais ideias ignoram que a criminalidade e as violências não são questões novas e, igualmente, ressoaram de maneira intensa na cena política e social dos anos 70 e 80, ainda sob o forte domínio repressivo dos direitos civis e da tutela das Forças Armadas.

A partir do final da década de 60, as violências e crimes passaram a ser traduzidos enquanto problemas públicos, num cenário no qual tranquilidade e paz foram abalados diante do surgimento nas grandes cidades de “esquadrões da morte”, grupos de policiais envolvidos com negócios ilícitos que resolviam conflitos a partir de extermínio e assassinatos deliberados (BARREIRA E ADORNO, 2010). No estado do Rio de Janeiro, o esquadrão foi responsável pela morte de mais de 400 pessoas à época. Em São Paulo, por exemplo, entre os anos de 1979 e 1982, o número de mortes em prisões e delegacias já atingia 215 pessoas. Em outros estados a situação era similar, demonstrando que o fenômeno da violência se constituía numa via de mão dupla, sendo perpetrado simultaneamente pela sociedade e pelo Estado. A diferença estaria na legitimidade da fonte e origem daquele que praticava a violência. Num cenário histórico de autoritarismo estatal, a legitimidade seria naturalmente dos agentes do Estado (BENEVIDES, 1984). O fato é que gradativamente a violência e o crime foram tomando conta das metrópoles brasileiras, suscitando debates polarizados sobre suas causas e formas de enfrentamento.

No âmbito da Academia, entre a década de 70 e 80, predominou uma preocupação maior com investigações direcionadas à relação entre pobreza, desigualdades e violência, questões urbanas e delinquência. A partir de 1980, o sistema penitenciário, estatísticas criminais, tipologias de crimes e polícias passam a ser objeto de estudos dos intelectuais, com destaque para a primeira obra a tratar do tema da segurança como direito, “O Direito da População à Segurança”, de Fischer (1985). Aliado a isso, ocorreram quatro grandes seminários de debate a respeito – Seminário Internacional da UNICAMP (1983); Seminário Crime e Castigo da Fundação Casa de Rui Barbosa (1985); Painel sobre Constituinte: Forças

Armadas e Constituição (1987)⁴⁹; Seminário promovido pela CLACSO e realizado pela Fundação João Pinheiro (1987) (BARREIRA e ADORNO, 2010; BRASIL, 2009).

Apesar de o campo de estudos relacionado à segurança pública ter crescido na década de 80, durante a Constituinte não se verificou uma articulação forte entre a produção acadêmica não militar e as discussões no âmbito da ANC, tendo participado da fase de audiências públicas um intelectual da UNICAMP⁵⁰. Alguns estudos e análises de Maria Victoria Benevides, Emir Sader e Paulo Sérgio Pinheiro foram publicados em edições especiais de periódicos acadêmicos - Revista Lua Nova, do CEDEC e IMESC – refletindo sobre a questão da violência no cenário da transição, o paradoxo de democratização sem uma reforma policial e o risco de se imprimir a constitucionalização da militarização das polícias como alternativa única no enfrentamento do aumento da criminalidade. Porém, a disseminação de estudos e pesquisas continuava mais restrita ao ambiente universitário, uma vez que os grupos de intelectuais da área em sua maioria não buscavam uma aplicabilidade prática de suas teorias para a resolução de problemas da vida social (LEEDS, 2011).

Havia grande relutância, embora justificável, em se desenvolver pesquisas e estudos nessa área e em articular parcerias com organizações policiais e públicas para a realização de pesquisas e processos de formação junto às burocracias do setor. Como sinalizou o Professor Lesbat, havia muito preconceito de ambas as partes, dos militares e seus superiores e da Universidade (BRASIL, Câmara dos Deputados, Atas da ANC, 1987).

Cabe ainda salientar que a própria discussão sobre políticas públicas no Brasil, uma área na qual se ganha destaque a aplicabilidade de reflexões teóricas para a análise, implementação e avaliação de ações governamentais ainda se mostrava incipiente neste período, ganhando força apenas a partir de meados da década de 90. No entanto, o problema não era necessariamente uma ausência de reflexões ou de massa crítica sobre as instituições de segurança e políticas públicas - o que de fato não se verifica -, mas tão somente a articulação entre esta comunidade e os políticos e burocracias, os formuladores de políticas públicas. Leeds (2011) e Freitas e Ribeiro (2014) recordam que o primeiro esforço de articulação entre Academia e burocracias policiais foi efetuado por Antônio Paixão, entre 1987 e 1988, sendo esse responsável pela inauguração da parceria entre a Universidade e a polícia no estado de Minas Gerais, através da Fundação João Pinheiro. Contudo, as

⁴⁹ Principais debatedores do evento: Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal, General Otávio Pereira da Costa, Professor René Dreyfus, Coronel Geraldo Lesbat, jornalista Mino Carta.

⁵⁰ Oficial da Reserva, Professor da UNICAMP.

experiências e trabalhos conjuntos entre governos e acadêmicos foram ganhando destaque e acúmulo na década de 90.

Como Sapori (2007), Godinho (2011) enfatiza que o debate acadêmico travado em torno da relação entre questão social e criminalidade, em especial acerca das ambivalências de suas críticas, produziu posturas tímidas sobre as necessárias rupturas a serem feitas no sistema de justiça e segurança pública no início de sua reconstrução democrática. Ademais, a fragmentação ou indisponibilidade de dados oficiais dificultava não somente a pesquisa científica, mas, inclusive, o conhecimento para formulação de políticas públicas efetivas (preventivas ou repressivas). Inexistia, portanto, um diagnóstico exato da situação da violência no Brasil, em especial da violência policial. Ainda assim, dados publicizados revelaram que a prática de resolução criminal ou repressão policial baseava-se no excesso do uso da força e em julgamentos paralelos e execuções sumárias. Não se pode negar que esse panorama de práticas autoritárias arraigadas prenuncia certas limitações e resistências em se pensar as instituições e políticas de segurança pública sob uma perspectiva distante da repressão policial, aspectos que se colocaram como óbices à incorporação no âmbito das polícias o movimento de democratização que tomava curso.

Como já discorrido, a abertura política passou necessariamente pela desregulamentação de parte das instituições de segurança pública vigentes, uma vez que se tratava de área estratégica para o controle e legitimação do regime autoritário e cuja normatização em todos os anos dos governos ditatoriais apresentou-se altamente dinâmica. Tal desregulamentação, todavia, não se apresentava vinculada a uma discussão ampliada de segurança enquanto esfera de direito ou da necessidade de mecanismos democráticos de controle social dos órgãos policiais. Na esfera governamental, observam-se a implementação de políticas públicas que buscaram, ainda de maneira residual e pouco estruturada, debater o enfrentamento à violência em nível nacional, incorrendo na criação de grupo de trabalho no Ministério da Justiça voltado a analisar a questão da segurança pública, resultando em 1980 no primeiro diagnóstico sobre a situação brasileira (Godinho, 2011). Em 1985, é lançado o Programa Ruas de Paz do governo Sarney; na esfera estadual destacam-se políticas implementadas no governo Brizola, no estado do Rio de Janeiro.

No setor corporativo foram criados e realizados diversos encontros, eventos, seminários, edições e dossiês impressos, nos quais juristas e burocratas apresentavam e discutiam propostas para a área da segurança. Podemos citar como exemplo os diversos eventos da OAB, e os seminários e encontros realizados pelas polícias estaduais (civil e

militar), ao longo do período de transição e antes da instalação da ANC. Ainda assim, prevalecia uma discussão ora formalista, ora corporativista nesses espaços.

Em especial, nos eventos organizados pelas polícias o foco da discussão passava mais por uma preocupação com interesses corporativos do que com a qualidade, melhorias e políticas públicas alternativas capazes de garantir a segurança e o bem-estar do cidadão. A própria ideia de cidadania era estranha aos órgãos do sistema. Havia um distanciamento também “natural” tendo em vista que os operadores sempre trabalharam na direção da manutenção do poder e da segurança do Estado, deste modo, o momento da democratização soava para muitos como uma ameaça a papéis, funções e instituições tradicionalmente valorizadas no regime anterior e incorporadas pelas burocracias.

4.4. Fontes de Ideias de Mudança e Estabilidade Institucional: aparelhando o campo de batalha entre ideias progressistas e conservadoras

A ANC se constituiu como uma arena extremamente conflituosa do ponto de vista dos interesses e ideologias, sobretudo porque a elaboração de uma Constituição envolve a mudança de estruturas de poder, de acesso a recursos políticos e financeiros. No caso brasileiro, em especial pela natureza negociada do processo, era de se esperar que os antigos “donos do poder” não fossem sair de cena antes de travarem uma grande batalha no campo institucional e político, exatamente o que diversos autores apontaram em estudos relativos ao lobby militar ao longo da feitura da Nova Carta (QUADRAT, 1998; ZAVERUCHA, 1994; LAMOUNIER, 1990; CAMARGO e DINIZ, 1989).

Ao contrário do defendido por estudiosos como Quadrat, Zaverucha, Soares e Carvalho, dentre outros, não parto *a priori* da ideia de que as Forças Armadas foram “vitoriosas”. Tal linha de raciocínio não capta a complexidade da interação entre regras, ideias e atores (Mahoney e Thelen, 2010) nem a dinâmica do processo desgastante de negociação, reiteração, mudanças súbitas de regras no jogo - elementos que perpassaram o contexto específico da ANC, uma Assembleia com formato de Congresso Constituinte cuja duração perdurou por 18 meses e sofreu diversas ingerências do Executivo. Para além, esta investigação segue na direção da defesa do argumento de que se novas instituições decorrem de decisões dos agentes frente ao dilema de se compatibilizar instituições prévias, e todas as

expectativas geradas por essas, e necessidades urgentes e interesses colocados pelo contexto político e social, tais decisões sofrem influências de diversas fontes de ideias que podem tanto defender a mudança como o *status quo*, em graus variados.

O modelo teórico utilizado nesse trabalho ressalta a importância das ideias no processo de formação tanto de capacidades e identidades dos atores como na estruturação das coalizões. No percurso da investigação para a elaboração deste capítulo, consegui através da análise documental mapear as seguintes fontes de ideias que defendiam mudanças no texto constitucional⁵¹, quais sejam: a) Anteprojeto Afonso Arinos; b) Projeto de Constituição do PT. Essas devem ser consideradas como fontes primárias, na medida em que subsidiaram algumas ideias de mudança no debate constitucional, antes do início do processo constituinte propriamente dito. Dada a necessidade de se captar ao máximo o dinamismo provocado pelas ideias no resultado institucional no setor da segurança, busquei também identificar aquelas fontes formais que serviram como base para os argumentos em prol da estabilidade no contexto da ANC⁵², quais sejam: a) Constituição de 1967; b) Documento das Forças Armadas - “Temas Constitucionais: subsídios”; c) Projeto de Constituição do PFL.

4.4.1. O Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos

Como citado, atribui-se a Tancredo Neves a ideia de criar uma comissão para elaborar um anteprojeto de Constituição com a intenção de provocar o debate nacional e despertar a participação da cidadania. Sarney levaria adiante o projeto de Tancredo. Em junho de 1985 assinou o Decreto nº 91.450 instituindo a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CPEC). No encargo de elaborar um anteprojeto de Constituição a ser oferecido como subsídio a ANC, a CPEC foi instaurada sob os cuidados do Ministério da Justiça, sendo conhecida como Comissão Afonso Arinos⁵³, em homenagem ao seu presidente e renomado jurista Afonso Arinos defensor de ideias reformistas⁵⁴.

⁵¹ Tomando como referência os dispositivos existentes na C.F de 1967/69

⁵² Importante ressaltar que as fontes, tanto de mudança como de estabilidade, aqui identificadas não são exclusivamente coerentes no que diz respeito a todas suas propostas defenderem mudança ou permanência. Porém, a tipologia aqui utilizada refere-se ao caráter predominante em seus conteúdos.

⁵³ A Comissão Arinos era integrada por dez comitês temáticos distintos, tendo cada um deles um coordenador, um secretário e um relator. Os comitês temáticos dividiam-se em: 1) Princípios Fundamentais da Ordem Constitucional, Organização Internacional e Declaração de Direitos; 2) Federação e Organização Tributária; 3) Poder Legislativo e Organização Partidária; 4) Poder Executivo; 5) Poder Judiciário e Ministério Público; 6)

Composta por 48 intelectuais e juristas, a Comissão atravessou conflituosos e demorados debates, inclusive a resistência dos políticos por considerar a iniciativa uma ameaça à soberania da ANC (SOUZA E LAMOUNIER, 1990, SOUZA, 2001). Muitas experiências constituintes anteriores do país contaram com a preparação de anteprojetos, mas, no clima político da Nova República, a elaboração de um anteprojeto constitucional se converteria em outro ponto de discórdias entre as diversas forças políticas (ROCHA, 2013). Havia o temor de que o resultado de seu estudo confluísse num “Projeto de Constituição do governo”, a ser encaminhado à ANC como forma de pressão dos poderes constituídos. A resistência era grande e em seu discurso oficial, proferido no dia 03 de setembro de 1985, o Presidente afirmava que a função da CPEC seria ouvir os diversos setores da sociedade, estimulando o debate, e não elaborar um anteprojeto em nome do governo. Nas palavras do Presidente:

Eles não se reunirão para ditar aos Constituintes que textos devem aprovar ou não. Eles irão se reunir para ouvir a Nação, discutir com o Povo as suas aspirações, estimular a participação da cidadania no processo de discussão da natureza e fins do Estado, e estimulá-la a escolher bem os Delegados Constituintes. (...) A Comissão não substituirá o Congresso e nem o povo. Será, na verdade, uma ponte de alguns meses entre a gente brasileira e os representantes que ela elegerá. Servirá como uma área de discussão livre e informal das razões nacionais, submetendo ao debate público teses básicas quanto ao Estado, à sociedade e à nação (D.O.U 26/09/1986).

Outro aspecto controverso relacionava-se à sua composição majoritariamente conservadora ou elitista, o que em verdade não produziu reflexos predominantes no resultado final, pois o texto apresentou propostas inovadoras e progressistas, tendo desagradado tanto o executivo quanto os militares e políticos conservadores (“Para Empresário, Texto dá mais Poder ao Estado”, O Estado de S. Paulo, p.7. 18/09/1986).

Cittadino (2000) afirma que as principais razões para a reversão das expectativas negativas em relação à Comissão foram: i) não estabeleceu o temido pacto entre a direita e os empresários; ii) não recebeu a devida atenção dos integrantes “conservadores”, pouco assíduos e descomprometidos com os trabalhos nos comitês temáticos em comparação com os integrantes progressistas, que mesmo em número reduzido imprimiram a tônica inovadora em grande parte do texto; iii) assimilou parte das ideias do *Anteprojeto José Afonso da Silva*, o qual apresentava um completo e exaustivo sistema de direitos e garantias individuais e coletivas. Por último, cabe lembrar-se da importante participação de juristas na campanha pela reconstitucionalização do país e na organização de propostas em diversos eventos

Educação, Cultura e Comunicações; 7) Condições Ambientais, Saúde, Ciência e Tecnologia; 8) Ordem Econômica; 9) Ordem Social; 10) Defesa do Estado, da Sociedade Civil e das Instituições Democráticas.

⁵⁴ Foi batizada também como “Comissão de Notáveis”.

fomentados pela OAB⁵⁵, os quais subsidiaram ideias e sugestões incorporadas posteriormente pela Comissão Arinos, além das assessorias prestadas ao longo da ANC (ROCHA, 2013).

Milhares de sugestões de entidades e de cidadãos foram encaminhadas para a Comissão, também ocorreram diversas audiências públicas e longas jornadas de trabalho. A Comissão incorporou demandas dos progressistas, vindo a elaborar aquele que seria o primeiro ensaio da agenda da ANC. Outras entidades se envolveram nos debates constitucionais: universidades, associações profissionais, sindicatos e movimentos sociais, que divulgavam suas versões sobre como deveria ser a nova Constituição brasileira (SOUZA, 2001).

As Forças Armadas também participaram dos trabalhos de audiência da Comissão Arinos, adotando posturas ora moderadas, ora conservadoras. Moderada, em especial, na discussão da possibilidade de exclusão do dispositivo de Estado de Emergência⁵⁶ do texto constitucional e na defesa de reformulações - mas não a extinção - do Conselho de Segurança Nacional, dado seu excesso de poder, conservadora no que tange à possibilidade de ampliação da participação eleitoral dos militares não oficiais como candidatos e eleitores – algo que não era desejado pela alta hierarquia militar. Também, na medida em que defenderam a manutenção do Serviço Nacional de Informações (SNI) e a sua autonomia frente ao Congresso. Ainda no que diz respeito ao papel das Forças Armadas, os ministros militares à época afirmaram não abrirem mão da manutenção das prerrogativas existentes, pois não haveria por parte da instituição nenhuma intenção de ultrapassar os limites que a Constituição lhes destinasse (“Militares Aprovam Tirar do Texto Estado de Emergência”, O Globo, 23.01.1986).

Propostas dos representantes da Polícia Militar de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro e da Associação de Delegados de Polícia Civil foram recebidas pelos integrantes da Comissão. Todavia, na mesma direção do ocorrido com determinadas reivindicações dos militares, não tiveram tanto êxito no atendimento de suas demandas conservadoras, uma vez que os membros da Comissão aprovaram inovações nas funções específicas de segurança desempenhada por essas corporações (“Estado Forte, mas sem Excessos na Segurança”, O Estado de São Paulo, 06/07/86).

⁵⁵ Em 1977 lançou um manifesto a favor da Constituinte durante Congresso nacional da classe, liderado por Bernardo Cabral. Em 1981, convocou o Congresso Pontes de Miranda no qual aprovaria um anteprojeto de sugestão para uma futura Constituição. Em 1985, aconteceria o Congresso de Advogados Pró-Constituinte, com a produção de dois anais com comentários e sugestões elaboradas para a futura ANC.

⁵⁶ Na Constituição em vigência (C.F 1967) existiam 3 tipos de salvaguardas de defesa do Estado: Medidas de Emergência, Estado de Emergência e Estado de Sítio.

Enfocarei aqui apenas a dinâmica do Comitê Temático que tratou de discutir e propor regras para a segurança e defesa nacional. Como indicam as fontes jornalísticas, as inovações progressistas, e mesmo as moderadas, decorrentes do Comitê Temático “Defesa do Estado, da Sociedade Civil e das Instituições Democráticas” da Comissão Arinos causaram grande descontentamento externo e geraram conflitos internos, em especial com o tratamento dado às Forças Armadas no anteprojeto da Comissão.

O jurista Ney Prado, Secretário Geral, pediu demissão por não concordar com a redução dos poderes dos militares (“Para Empresário, Texto dá mais Poder ao Estado”, O Estado de S. Paulo p.7. 18/09/86; “Secretário da Comissão Defende a Manutenção do Estado de Emergência, O Globo 14/01/86). A Questão Militar foi o centro de inúmeras discussões e divergências. No entanto, o texto final da Comissão deixou claro o entendimento de que a lei e a ordem seriam garantidas exclusivamente pela polícia e não pelas Forças Armadas - que deveriam garantir os poderes constitucionais e não mais os poderes “constituídos”, os quais poderiam ser constituídos de fato por golpe de Estado⁵⁷ (“Notáveis Começam a Discutir o Poder de Estado”, Correio Braziliense, 06/07/86).

Monteiro (2009) verificou ainda o apoio do Jornal “O Estado de São Paulo” à reação enérgica das Forças Armadas contra as proposições da Comissão Arinos por meio da publicação de um editorial denominado “Constituição de Araque”, no qual foram disseminadas diversas declarações do ministro do Exército, General Leônidas Gonçalves, contrárias às inovações do texto da CPEC.

No que diz respeito aos poderes das polícias estaduais, o texto inicial do Comitê causou muita agitação ao buscar destinar mais poderes e funções à Polícia Civil e determinar a extinção da Polícia Militar. Contudo, evitando aumentar a polêmica em torno de uma possível aversão não somente à Segurança Nacional, mas também à segurança interna, e objetivando não conflitar os interesses diretos das Polícias Militares, a Comissão decidiu readequar a proposição de extinção das Polícias Militares colocada pelo jurista Saulo Ramos, absorvendo assim a emenda de Joaquim Falcão que facultava aos estados manter ou não Polícias Militares.

Mesmo recuando para uma proposta mais moderada, a ideia de retirar a exclusividade da atividade ostensiva da PM não acalmou os ânimos, inclusive no âmbito interno da Comissão. Para Miguel Reale Júnior, integrante da Comissão e ex-secretário de Segurança do

⁵⁷ Portanto, distinguir “poderes constituintes” de “poder constituído” e também excluir a responsabilidade direta sobre a garantia da lei e da ordem eram aspectos fundamentais, pois retirava dos militares o pretexto constitucional para intervenção direta nos assuntos políticos do país, brecha legal utilizada como legitimação do Golpe de 1964

Estado de São Paulo, a proposta saiu um “mostrengo”, pois não fazia sentido aquartelar somente naquele estado, por exemplo, 60 mil policiais militares, além de sinalizar uma provável “grave crise de segurança” no caso de o policiamento ostensivo ser transferido para a Polícia Civil. (“A Opinião do Jurista sobre a Ação na Área Social”, *Jornal da Tarde*, 06/05/86; “Comissão Decide que Estado de Sítio é com o Congresso”, *O Globo*, 07/05/86; “Para Segurança, Estado de Alarme”, *Jornal de Brasília* 24/08/1986).

Outras disputas envolvendo as sugestões do Comitê do setor da defesa e segurança estiveram vinculadas ao fortalecimento dos poderes do legislativo – lembrando que essa apresentou o sistema parlamentarista como o mais apropriado -, o qual seria exclusivamente responsável pela solicitação ou não do estado de alarme e de sítio, bem como à eliminação completa de qualquer menção no novo texto constitucional à Segurança Nacional. Nas palavras de Miguel Reale Júnior:

Buscamos eliminar a influencia da ideologia da segurança nacional, retirando a ideia de segurança nacional como um pensamento que deva presidir a vida do Brasil. Hoje o texto constitucional diz que o Conselho de Segurança Nacional fixa a política nacional, enquanto isso é de competência do Congresso (“Comissão Propõe Estado de Alarme como Salvaguarda”, *O Globo*, 19/02/86).

De acordo com o historiador Hélio Silva, relator do Seminário de Assuntos Constitucionais promovido pela Comissão de Justiça da Câmara dos Deputados em 1985, o termo Segurança Nacional surge na Constituição Brasileira de 1934 como consequência da Primeira Guerra Mundial e da conjuntura que se estendeu até a Segunda Guerra, tratando-se de um dispositivo comum nas constituições de outros países. No Brasil, no entanto, o termo assumiu uma significação de repressão policial-militar, em decorrência dos abusos e dos crimes “cuja evocação ainda faz tremer, em seus frágeis alicerces, a Nova República”. Disso decorreria a justificativa para a eliminação do termo na Constituição a ser elaborada. (“Conselho de Estado”, *Jornal de Brasília*, 23/10/85).

A Comissão concluiu sua tarefa somente em 18 de setembro de 1986 – quatorze meses após o Decreto que a instituía. Em seu preâmbulo, Afonso Arinos declarou que ao encerrar um período de contradições e desrespeito à identidade, à liberdade e à justiça, a Constituição elaborada por uma tradição democrática já existente em 1891, 1934 e 1946, dispõe-se a dotar o Brasil de instituições que atendam às necessidades do povo. No dia 26 de setembro, o Presidente divulgou nota oficial na qual declarava o relatório final da Comissão como um acervo para a reflexão dos futuros integrantes da Constituinte (D.O.U 26/09/1986).

O presidente José Sarney não calculava que as propostas fossem incorporar feições tão inovadoras e progressistas – e em especial que recomendasse a implantação do sistema

parlamentarista e a definição do tempo de seu mandato presidencial de quatro anos. O agravo causado pelo controvertido texto da Comissão dos Notáveis ao Planalto incidiu na decisão tomada por Sarney de não enviar o Anteprojeto da Comissão à Assembleia Nacional Constituinte, remetendo-o por despacho presidencial ao Ministério da Justiça, onde foi arquivado.

No entanto, seu conteúdo foi publicado pela imprensa e levou ao público uma dimensão acerca das possíveis propostas de reforma institucional a receberem, ou não, adesão política durante a ANC de 1988 (LAMOUNIER, 1990). O documento seria apresentado como sugestão à mesa da constituinte⁵⁸ pouco tempo depois, em abril de 1987 (ROCHA, 2013). O material circularia nos bastidores do Congresso Nacional e de maneira informal, partes significativas do seu texto foram copiadas por constituintes na elaboração de suas propostas de emendas e substitutivos. Ademais, vários dos membros da Comissão Arinos participariam direta e intensamente dos trabalhos da ANC. Deste modo, a rejeição de parte dos constituintes ao projeto da Comissão Arinos foi mais retórica que real (SOUZA, 2001).

O **quadro 6** apresenta as principais ideias e sugestões do Anteprojeto Arinos, sua assimilação pelos parlamentares e também aquelas sugestões incluídas no texto final da C.F de 1988, corroborando as assertivas de Souza (2001) e Rocha (2013) ao declararem que as ideias lançadas pelo Anteprojeto Arinos foram de extrema relevância para o debate político que tomou curso no âmbito da ANC. Assim, muitas dessas sugestões permearam a pauta da subcomissão constitucional de “Defesa do Estado, da Sociedade e de Sua Segurança”, assim como se mantiveram presentes em outras fases da ANC. Foram 350 as sugestões e emendas que incorporaram as ideias contidas no Anteprojeto. Além do mais, as propostas foram citadas 70 vezes nos anteprojeto, projetos e substitutivos produzidos no contexto da Constituinte, conseguindo influenciar o texto de 8 dispositivos constitucionais relativos à temática.

Conforme evidenciado pelos dados, é possível sustentar que o Anteprojeto Arinos se constituiu como uma das principais fontes de ideias que lastrou o embate ideológico, sendo capaz de influenciar emendas e vetos parlamentares e, por conseguinte, provocar dinamismo institucional, tendo em vista a incorporação⁵⁹ de importantes sugestões desse Anteprojeto nos capítulos relacionados à defesa nacional e segurança pública da C.F de 1988.

⁵⁸ Afonso Arinos, eleito senador pelo Rio de Janeiro (PFL) e escolhido para a presidência da comissão de sistematização da ANC, tinha dúvidas acerca da conveniência de apresentar formalmente o Anteprojeto da Comissão, receando que seu gesto fosse interpretado como uma limitação à soberania dos constituintes.

⁵⁹ Segundo Cittadino (2000), tanto o *Jornal de Brasília* quanto o *Jornal do Brasil*, do mesmo dia, publicaram reportagens intituladoas, respectivamente: “Congresso terá como base Anteprojeto de Notáveis” e “Arinos apresenta proposta”, informando não apenas sobre o telefonema de Ulysses Guimarães como da decisão do Senador Arinos de distribuir os capítulos do Anteprojeto dos Notáveis às subcomissões da Constituinte.

Quadro 6 – Principais Sugestões do Anteprojeto Arinos e Suas Assimilações no Processo Constituinte e na C.F de 1988

Sugestão	Sugestões e Emendas Parlamentares	Anteprojeto, Projeto e Substitutivos	Inclusão na C.F 1988
Criação do Conselho de Defesa Nacional, substituindo o CSN	0	6	Sim
Extinção da seção de Segurança Nacional	13	8	Sim
Possibilidade de decretar estado de sítio em caso de guerra ou comoção grave	0	11	Sim
Criação de um capítulo exclusivo para a segurança pública	0	11	Sim
Subordinação das polícias aos governadores estaduais	40	11	Sim
Criação do estado de alarme - salvaguarda menos rigorosa que a vigente	15	0	Não
Papel Constitucional das Forças Armadas com o acréscimo de dispositivo/redação de obrigatoriedade de obediência aos poderes constituintes e, por iniciativa destes, garantir a ordem constitucional ⁶⁰ .	130	6	Sim
Unificação das funções de prevenção repressão e investigação, sob controle da Polícia Civil	30	0	Não
Constitucionalização da Polícia Federal e de suas funções	16	10	Sim
Manutenção de Polícia Militar segundo conveniência dos governos estaduais e, ou, sem vinculação com o Exército	60	1	Não
Possibilidade de criação de guardas municipais	30	6	Sim
Extinção das justiças militares estaduais	16	0	Não
TOTAL	350	70	8

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Câmara e Senado.

⁶⁰ Diversos parlamentares progressistas não concordaram com essa sugestão por acreditarem que o papel das Forças Armadas deveria se ater à defesa da soberania e não à segurança interna.

4.4.2. *Os Lobbies das Forças Armadas e Suas Clivagens ideológicas*

Embora os militares buscassem atuar com o máximo de influência e previsibilidade sobre o processo de abertura que se instalava, nem todos os fatores deste processo poderiam ser completamente controladas, a exemplo dos atores pleiteáveis para o comando da transição e das coalizões formadas em torno desses. A escolha de Tancredo Neves⁶¹, candidato da oposição, é um exemplo disso, uma vez que foi apoiado por militares adeptos das ideias da ESG porque estes discordavam da candidatura de Paulo Maluf (PDS). (MONTEIRO, 2013).

De certo modo, a posse de Sarney, em função da morte de Tancredo, poderia garantir maior proximidade e interferência dos militares, porém o trajeto até um resultado favorável aos mesmos teve mais incertezas e transformações do que se imaginava. Soma-se a isso o cenário a partir de 1982, onde os responsáveis pelo regime autoritário perderam boa parte do controle sobre o processo de liberalização que haviam desencadeado em 1973.

Como afirma Souza (2001):

Se a transição liderada pelo líder moderado Tancredo Neves tinha por objetivos amenizar os efeitos da desintegração das antigas coalizões, definir limites para os recém-chegados e evitar retrocessos, estes não foram totalmente alcançados. Isto porque tanto as antigas coalizões como os novos atores assumiram papéis de proeminência, chegando ao cenário político-decisório com força extraordinária. Poucos grupos foram excluídos, como as vitórias e as derrotas de ambos os lados na ANC comprovam. Os acontecimentos políticos não foram capazes de limitar a força e o número de participantes do novo pacto democrático (SOUZA, 2001:517).

Na perspectiva de autores que defendem a existência de uma autonomia completa dos militares nesse processo, em especial na arena da segurança pública e defesa do Estado, a visão de Souza não passa de um equívoco. Segundo Zaverucha (1985), a posição das Forças Armadas no governo Sarney era bastante confortável, pois elas poderiam explorar a fragilidade de sua base de apoio político. Paradoxalmente, isso criou uma posição de dependência do Presidente às Forças Armadas, maior até mesmo do que a de antigos generais-presidentes, dado que o PMDB o deixou “à própria sorte — como na tentativa de chegar a um pacto social ou na emenda sobre a anistia dos militares cassados⁶²” (p.02).

⁶¹ Em 1985, os nomes fortes para a sucessão presidencial eram o de Tancredo Neves (PMDB) e o de Maluf (PDS). Segundo Rossi (1985), em torno de Tancredo articularam-se forças amplas e heterogêneas, encontrando-se em sua base de apoio três partidos comunistas ainda ilegais - Partido Comunista Brasileiro (PCB), o Partido Comunista do Brasil e o Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR-8) -, dissidentes do PDS, moderados e esquerdistas do PMDB, como Miguel Arraes e Francisco Pinto, e principalmente os governadores estaduais eleitos pela legenda. Além destes, Tancredo ainda contava com o importante apoio do Jornal O Estado de São Paulo, banqueiros (Olavo Setúbal), empresários e representantes da direita - Antônio Carlos Magalhães e outros.

⁶² Emenda articulada entre os democrata-nacionalistas das FFAA e os deputados Uequed (PMDB-PR) e Alencar Furtado (PMDB-BA) para apresentar uma emenda constitucional que deveria ampliar a lei de anistia de 1979

Em tal conjuntura, Sarney se aproximou dos seus ministros militares, os quais oportunamente puseram em prática o princípio da tutela militar. Complementando, afirma Zaverucha:

Chegamos, assim, a uma situação insólita: quanto mais a Aliança Democrática, base de sustentação do governo, desprestigiar o presidente, mais favorecerá a ingerência dos militares na política propriamente dita (...). Vê-se, assim, quão utópica era a crença daqueles que acreditaram ser possível transformar as Forças Armadas num quisto social, só porque os militares passaram o governo a um civil. Está provado que as Forças Armadas são um ator político apto a competir com as organizações civis, por possuir uma doutrina, alto nível de institucionalização e ritos próprios” (1985:01).

Outro autor que caracteriza as Forças Armadas como suficientemente capaz de determinar resultados políticos no contexto da Assembleia Nacional Constituinte é Bezerra (2012). Em sua tese de doutorado, defende que os militares foram “sujeitos concretos da Constituinte”, uma elite que exerceu ingerência determinante no processo de elaboração da C.F de 1988. Para ele, a atuação política dos militares na Constituinte, mais especificamente na Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, foi a “*última razão dos quepes*”, uma vez que garantiram domínios na seara política dos Estados através da manutenção das Polícias Militares enquanto forças auxiliares das Forças Armadas. Nas palavras de Bezerra: “com isto a intervenção branca na política nacional se materializou da forma mais sublimada e, concomitantemente, mais estampada, a inoperância das instituições políticas brasileiras em submeter os militares ao poder civil constituído” (2012, p.190).

Embora tenha realizado entrevistas com atores-chave importantes à época, o autor se detém à confirmação do papel relevante dos militares sem, no entanto, ressaltar qualquer permeabilidade de ideias progressistas no processo e no resultado institucional. Ademais, desconsiderou em seu percurso metodológico o levantamento das emendas, o comportamento dos atores políticos nas votações e a análise comparada entre os anteprojeto e substitutivos produzidos durante a ANC.

Para Abramo, antes de qualquer ação ou decisão política, o presidente eleito teria de lidar com um velho e delicado problema, “a questão militar”. Mesmo a convocação da Assembleia Nacional Constituinte passaria pela discussão da questão militar, exigindo um “acordo entre o complexo militar e a mistura de conservadores-conservadores, conservadores-

para os militares cassados pelo regime no período de 1964-1978. Muitos desses cassados em função de terem apoiado governos populares (Jango e Brizola) e também questionarem a forte hierarquia e desigualdades no interior das Armadas. Essa emenda ficou conhecida como “Emenda Uequet”. O governo Sarney, seus ministros militares e os líderes partidários do PMDB, PFL e PDS se opuseram à emenda.

reacionários e conservadores-liberais e até conservadores-reformistas, com algumas ilhas de esquerda, extremamente exíguas” (1985, p.02). Assim, o governo eleito se caracterizaria desde logo pela definição que tomasse para a solução do problema, o que envolveria a dissolução do aparato de segurança pública e de inteligência existente.

Segundo o autor, depreende-se desse cenário que as decisões de Sarney em relação ao papel das Forças Armadas, das organizações policiais estaduais e demais mecanismos de defesa do Estado não foram em nenhuma direção progressista ou transformadora, pelo contrário. De início, sua costura política para indicação da presidência e relatoria da Comissão que trataria do tema da segurança pública e defesa na ANC deixava clara sua relação próxima com os ministros militares. Na ocasião, Sarney conseguiu emplacar os nomes do Senador Jarbas Passarinho – ex-ministro do governo militar por três vezes e figura marcante na elaboração de regras no setor da segurança no antigo regime – para presidente da Comissão, e do deputado Prisco Viana para relator. O Deputado Ricardo Fiúza do PFL, simpatizante dos militares, ocupou o papel de Relator da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de Sua Segurança. Importante lembrar que pelas regras do Regimento Interno, a redação do anteprojeto da Subcomissão estava sob a responsabilidade direta do relator, o qual deveria buscar compatibilizar: i. as sugestões individuais dos parlamentares, enviadas antes do início da etapa de funcionamento das comissões e subcomissões; ii. os resultados das discussões internas da subcomissão; iii. sugestões propostas nos projetos de constituição dos partidos; iv. sugestões colocadas pelos expositores das audiências públicas, especialistas e profissionais na área; v. e aquelas oriundas de propostas de populares e outras entidades.

Já Quadrat (1998) defende que o retorno à democracia e a feitura da nova Constituição brasileira obrigou os militares a buscarem um novo fórum de negociação para a defesa de seus interesses na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). De tal modo, os militares se apoiaram tanto no presidente José Sarney como este se apoiou nos oficiais para conseguir prolongar o seu mandato, sendo que ambos se valeram de ameaças do uso da força para terem atendidas as suas demandas. Perante o cenário de intensificação política no período da transição, com o retorno de atores da esquerda, o aumento da participação popular e a realização dos trabalhos na Comissão Afonso Arinos, muitos grupos militares organizaram paralelamente, e em conjunto com outros setores, suas reflexões sobre democracia, em especial dos mecanismos constitucionais que defendessem a nascente democracia contra possíveis adversários (MONTEIRO, 2013).

De acordo com Quadrat (*Ibid*), a formação da comissão responsável pela matéria na Constituinte desde o princípio foi manipulada politicamente e o maior indicador seria o fato

de o deputado Ulysses Guimarães (PMDB) ter transferido a competência sobre o assunto da defesa do Estado para a Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e de Garantia das Instituições, ao invés de deixar a temática na Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo, tal como foi na Constituição de 1967. Para a autora, o motivo dessa mudança devia-se ao fato de a Subcomissão do Poder Executivo ter como relator o senador gaúcho José Fogaça, ligado à esquerda do PMDB e a Comissão de Organização dos Poderes ter como relator o deputado Egídio Ferreira Lima, considerado um progressista. No entanto, essa autora reconhece o jogo político a partir da presença de progressistas que poderiam potencialmente ameaçar os interesses das corporações e das FFAA.

Conforme reportagem do *Jornal do Brasil*, de 26 de abril de 1987, o temor de esquerdização da Constituinte e a preocupação com o papel constitucional a ser destinado às Forças Armadas, levaram-nas a se mobilizar fortemente, reunindo aproximadamente 30 oficiais para atuar junto ao Congresso, sob o título de assessores parlamentares, desenvolvendo lobby⁶³.

Sempre à paisana, mas em disciplinadas duplas, os lobbistas militares percorrem diariamente as comissões e subcomissões da Constituinte, num paciente trabalho de levantamento das tendências que já começam a aparecer. A mais frequentada tem sido a Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições (...) nesse grupo serão definidas as atribuições das Forças Armadas daqui por diante. (“Lobbistas à Paisana”, *Jornal do Brasil*, de 26 de abril de 1987).

De modo a potencializar suas atividades de lobby, além da presença constante nas audiências públicas da Comissão e nos corredores do Parlamento, Quadrat (1998) indica que os militares utilizaram abordagens diretas nos gabinetes ministeriais ou no próprio Congresso, assim como declarações sutilmente ameaçadoras dadas aos grandes veículos de comunicação.

O registro mais importante da organização dos militares na ANC foi a distribuição aos políticos constituintes de um livreto contendo 29 páginas⁶⁴ produzido pelo Centro de Comunicação Social do Exército (CECOMSEX). O documento intitulava-se “Temas Constitucionais – subsídios” e defendia uma proposta de Constituição que refletia os interesses dos militares em diversas áreas, quais sejam: a manutenção do papel constitucional das Forças Armadas; a preservação do conceito de Segurança Nacional; a continuidade do

⁶³ Rocha (2012), afirma que diversas entidades - Forças Armadas, membros do Judiciário, polícias, representantes de bancos, de entidades patronais, estatais, multinacionais, mineradoras etc – além das forças populares compareceram e se infiltraram maciçamente no plenário e nas galerias, transitando com desembaraço pelos corredores e dependências do Congresso Nacional.

⁶⁴ O documento estava dividido em oito pontos que abordavam os seguintes temas: destinação constitucional das Forças Armadas brasileiras, ministérios militares, Conselho de Segurança Nacional, Justiça Militar, Polícias militares, Serviço Militar, tutela constitucional da patente do oficial das Forças Armadas e os direitos políticos dos militares.

serviço militar obrigatório; proibição de direitos políticos a cabos e soldados⁶⁵, a competência dos Tribunais Militares, a anistia aos servidores públicos e aos militares cassados, dentre outras.

Partindo de uma comparação entre os conteúdos do texto constitucional de 1967, da Carta de 1988 e do documento militar, Quadrat (1998:3) defende que a campanha realizada pelo lobby militar foi vitoriosa, “*pois se não conseguiu deter o avanço de direitos sociais como o de greve, no que concerne às suas demandas foram atendidos*”. Em sua análise, de 07 dos pontos pleiteados (Definição constitucional; Conselho de Segurança Nacional; Justiça Militar; Polícias militares; Serviço militar; Tutela Constitucional da patente do oficial das Forças Armadas; Direitos políticos dos militares), as Forças Armadas obtiveram 6 vitórias, perdendo apenas na questão do Conselho de Segurança Nacional. Para a autora, tal vitória só foi possível, em parte, porque os militares chegaram à Constituinte com um alto grau de autonomia atingido através do processo de distensão por elas controlado e pela combinação de argumentos e ameaças.

Novamente, discordo da autora no que tange à existência de uma vitória das Forças Armadas no atendimento às suas demandas. Sem analisar as outras fontes de ideias e, sobretudo, a sequência com a qual essas ideias são lançadas no jogo, o que a autora não realizou, é difícil afirmar que houve influência determinante de uma única linha de pensamento e grupo de interesses. A simples análise de alguns dispositivos transpostos na C.F de 1988 poderiam ser considerados como “derrotas” dos militares: i. supressão no texto constitucional da seção de Segurança nacional; ii. extinção do Conselho de Segurança Nacional; iii. subordinação das polícias aos governadores; iv. manutenção da ordem interna como prerrogativa das polícias estaduais; v. maior participação do legislativo na autorização e fiscalização dos mecanismos de salvaguarda; vi. papel constitucional das Forças Armadas subordinado aos poderes constitucionais.

O que Quadrat e os demais autores tratados acima desconsideram é que os militares não formavam um corpo monolítico. Monteiro (2013) diverge de análises que tratam da organização castrense como um objeto monolítico, a chamada tendência organizacional ou institucional que defende existir uma atuação política uniforme de preservação dos autointeresses por parte dos militares. De acordo com ele, tanto a corrente interacionista – que explica o comportamento militar através da interação entre militares e civis no estabelecimento de agendas políticas comuns, sendo as estratégias dos dois lados modificadas

⁶⁵ Trata-se de uma pauta antiga dos soldados e cabos que foi apoiada por João Goulart em 1964, sendo um dos principais fatores de desgaste entre o então Presidente e o alto comando.

com o contato mútuo e coalizões civil-militares formadas -, quanto a abordagem macrossocial – segundo a qual a ação política, a ideologia e outros valores da corporação castrense possuem uma dinâmica estreitamente vinculada com as mudanças societárias do país – fornecem elementos mais produtivos para compreender a questão.

Nessa direção, propõe um estudo das facções internas dos militares no contexto de transição e a partir de fontes documentais e análise de conteúdos de discursos oficiais identificou 4 tipos principais de clivagens políticas dentro das Forças Armadas, cada qual com propostas específicas de defesa da democracia, quais sejam: “Neonacionalista”, “Democrata-nacionalista”, “Esguiana” e “Extrema-direita”.

O grupo “neonacionalista” era formado por militares outrora ocupantes de importantes cargos no governo castrense e que se opuseram à candidatura de Figueiredo, lançando um chapa concorrente composta por Euler Bentes e Paulo Brossard. Após a derrota no Colégio Eleitoral, continuaram como oposição interna e hostilizavam alguns dos quadros militares do governo eleito, em especial o General Golbery Silva. Por intermédio do General Serpa, este grupo realizou articulação com membros do MDB e a OAB, assimilando ideais dos novos aliados em prol das eleições diretas para todos os cargos eletivos, respeito às liberdades individuais, defesa da igualdade social que reduziria os antagonismos entre as classes e conseqüentemente as intervenções militares, e a conciliação entre classes políticas de esquerda e direita, além da criação do Ministério da Defesa⁶⁶ para coordenar as FFAA, subordiná-las aos civis e diminuir a iniciativa política dos militares (BRASIL, Câmara dos Deputados, Atas da ANC, 1987).

Por sua vez, a facção “Democrata-nacionalista” era formada por alguns militares cassados durante o período de 1964-1978 e outros ligados ao Partido Comunista Brasileiro (PCB) e que estavam organizados em entidades como a “Associação Democrática e Nacionalista dos Militares” (ADNAM), a “Associação dos Militares Incompletamente e Não Anistiados” (AMINA) e, posteriormente, da “Associação dos Militares Cassados” (AMIC). A atuação política desta corrente permaneceu concentrada em obter uma nova Lei de Anistia que os reintegrassem às FFAA. A ADNAM divulgou o documento “As Forças Armadas e a Democracia”, em 1984, no qual defendeu a neutralidade institucional castrense atrelada à

⁶⁶ “O assunto Ministério da Defesa certamente não constitui um tema novo nas Forças Armadas, nem mesmo nesta Casa, os projetos já foram examinados e exaustivamente discutidos. Estudos que datam da década de 1950 e se repetiram até hoje, na ESG e nas Escolas Militares das três Forças Singulares, também já abordaram o tema e, porque não dizer, alguns favoráveis e outros contra o Ministério da Defesa” (BRASIL, Câmara dos Deputados Atas da ANC, 1987, p.152).

participação política dos militares como cidadãos e não como porta-vozes da instituição (MONTEIRO, 2013).

Este grupo organizou um Lobby na constituinte denominado FADA (Federação das Associações de Defesa da Anistia), que reuniu organizações como o “Grupo Tortura Nunca Mais”, as comissões de anistiados da Petrobrás, dos Ferroviários e obtiveram apoio dos constituintes Wilson de Souza (PMDB-SC), Jamil Haddad (PSB-RJ), Brandão Monteiro (PDT-RJ) e Lysâneas Maciel (PDT-RJ), para que os artigos constitucionais que beneficiassem os militares cassados fossem aprovados (MONTEIRO, 2013). Cumpre ressaltar que Lysâneas Maciel participou ativamente dos debates no âmbito da subcomissão temática da ANC e que esses aliados políticos da FADA demonstraram posicionamentos progressistas ao longo do processo constituinte.

No final da década de 1970 e anos seguintes, os Democrata-Nacionalistas posicionaram-se a favor de uma lei de anistia que punisse todos os envolvidos em crimes de tortura após o Golpe de 1964 e que restituíssem aos antigos cargos os militares, funcionários públicos e congressistas cassados durante a ditadura. Reivindicaram um regime democrático com eleições diretas para todos os níveis, com canais populares de controle dos processos decisórios e com mecanismos institucionais capazes de impedir a intervenção das forças armadas no processo político. Para seus membros, o intervencionismo militar enfraquecia o sistema político e a cidadania, assim como os preceitos da Doutrina de Segurança Nacional eram nocivos à democracia. Nessa direção, acreditavam que a integração de militares no sistema político através da instituição da liberdade de pensamento e de expressão dentro dos quartéis eram elementos fundamentais para a proteção do regime democrático. De acordo com Monteiro (2013), a peculiaridade dos Democrata-nacionalistas foi ter sido uma corrente castrense excluída da instituição militar. Assim, buscavam ser reintegrados às FFAA através de novas leis de anistia, ao mesmo tempo em que consideravam necessárias a democratização social e política do Brasil, para evitar novas intencões militares guiadas pela DSN.

O grupo “Esguiano” era composto por militares com formação educacional superior e cargos de professor ou de confiança e oficiais que se destacaram na Escola Superior de Guerra (ESG). Igualmente, eram “Esguianos”⁶⁷ aqueles oficiais influenciados pela visão de mundo formada na ESG: a versão brasileira da Doutrina de Segurança Nacional. A Escola atraiu para as suas fileiras alguns militares identificados com o anticomunismo, com o apoio aos EUA na Guerra Fria e a restrição da participação popular na política, a defesa da hierarquia na

⁶⁷ Segundo o autor, há outro termo para denominar este grupo - “Castelistas”, em alusão a um dos principais líderes desses oficiais, o general Humberto Castelo Branco.

sociedade e a caserna, a despolitização das FFAA, o profissionalismo militar. Além disso, característica marcante desse grupo dizia respeito à sua ligação com militantes do partido União Democrática Nacional (UDN). Ou seja, esse grupo era formado não só por militares, mas também por civis oriundos da ESG.

A maioria dos “Esguianos” não militares era formada de empresários e executivos de grandes empresas, intelectuais e acadêmicos. O contato entre os oficiais das FFAA e esses segmentos da elite brasileira criou laços de solidariedade mútua e a criação de uma pauta política comum que resultou no chamado bloco IPES-ESG-UDN⁶⁸. Indicador de dominância dessa aliança é o fato de que todos os cinco generais que assumiram o Poder Executivo após terem sido membros ou estagiários da ESG. “A presença em todos os cargos decisórios da hierarquia militar fez dos “Esguianos” a tendência castrense com maior poder na Nova República”.

Estes militares se consideravam democratas e entendiam que o golpe perpetrado, e por eles denominado “Revolução de 1964”, foi desvirtuado, por um lado, pelos excessos dos militares radicais, a chamada “Linha-dura”, e, por outro, pela ação guerrilheira dos comunistas revolucionários. Dentre suas motivações ideológicas, entre 1985-1989, estava o conceito de que a transição política instaurada consistia num estágio de desenvolvimento dos ideais da “Revolução de 1964” e, portanto, deveria ser tal e qual o planejado, obedecendo ao cronograma eleitoral estipulado para eleições diretas em 1990. Ademais, para este grupo o SNI, CSN, LSN, e o Estado de Sítio não eram medidas ditatoriais, tendo sido tão somente desvirtuadas pelos “excessos” cometidos durante a “Revolução” e, por isso, deveriam sofrer apenas adaptações para protegerem a nascente democracia. Também se mostrava contrário à convocação de uma ANC exclusiva, à realização de reforma agrária e às mobilizações e greves das classes trabalhadoras. Por fim, defendia a união das FFAA e, portanto, rejeitava a possibilidade do direito ao voto dos Cabos e Soldados não profissionais, além de ser contrário à reintegração dos militares anistiados (MONTEIRO, 2013).

Já os militares da “Extrema-direita”⁶⁹ foram inicialmente ex-Esguianos que radicalizaram suas posições e encontraram na formação de tal clivagem uma forma de projetar-se, somados a militares oriundos da chamada “Comunidade de Segurança” (integrantes do SNI, o Centro de Inteligência do Exército - CIE), muitos envolvidos em

⁶⁸ Aliança que uniu os empresários da associação “Instituto de Pesquisas Estudos Sociais” (IPES), a qual liderou o golpe civil- militar de 1964 e ocupou o poder entre 1964- 1985 (DREIFUSS, 1981, apud MONTEIRO, 2013)

⁶⁹ Em 1984, agentes do CIE aliados a “Extrema-direita militar” tentaram desestabilizar a campanha de Tancredo Neves para a presidência, através da confecção e fixação nos muros das grandes cidades de cartazes com uma caricatura de Tancredo com um símbolo comunista (a foice e o martelo) e com dizeres “PCB: Chegaremos lá” (MONTEIRO, 2013).

torturas e ações de repressão, e a outros profissionais das Armadas que reivindicavam melhorias em investimentos e salários, essencialmente pautas corporativas. O atual deputado Jair Bolsonaro, à época capitão do Exército, integrava a corrente de extrema-direita, assim como o general Newton Cruz (MONTEIRO, 2013).

Igualmente, se posicionavam fortemente contra a reforma partidária e a Lei de Anistia. Em janeiro de 1985, um grupo de militares do CIE e civis conservadores fundaram a “Associação Brasileira de Defesa da Democracia” (ABDD)⁷⁰, que reivindicava a defesa do regime democrático, dos valores cristãos e espirituais da nação brasileira, das grandes empresas e da propriedade privada, defendiam autonomia, em relação ao legislativo, da Justiça Militar, da Lei de Segurança Nacional e dos organismos de informações das três armas; combatiam os partidos de esquerda, considerados “comunistas” (DREIFUSS, 1989, apud, MONTEIRO, 2013).

Detidamente, no que compete à participação formal nas atividades da ANC, do total de convidados para exposições orais nas audiências públicas da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de Sua Segurança, ao menos 6 foram identificados como integrantes das clivagens acima listadas, sendo 3 esguianos - professores Ubiratan Borges de Macedo, Pedro de Lima Figueiredo e Paulo Milani Guimarães; 1 da extrema-direita - Tasso de Aquino; e 2 representantes do grupo do “neonacionalista”, os generais Serpa e Euler Bentes.

A partir desse cenário, reafirmamos serem frágeis as análises que tratam os militares como um bloco monolítico e mais, mostramos que militares defenderam argumentos comuns e também contraditórios e, uma vez que todas as diferentes clivagens acima participaram, ainda que de forma diferenciada, no processo de discussão democrática no período da transição e no contexto da ANC, como indicam a estratégia de lobbies diretos no Congresso junto a políticos conservadores e progressistas, de pressão por meio da divulgação de documentos (“As Forças Armadas e a Democracia”, em 1984; e Temas Constitucionais – subsídios, em 1987) e também através de atos extremos de violência, torna-se inválida a inferência de que houve uma influência unívoca de ideias conservadoras por parte de seus representantes de forma a determinar um resultado de estabilidade institucional, como defendem certos autores.

Por fim, a sequência de eventos também deve ser ponderada. O anteprojeto Afonso Arinos foi lançado na opinião pública anteriormente ao documento dos militares e pode ter

⁷⁰Civis não militares que organizaram a ABDD: Lenildo Pessoa do jornal “O Estado de São Paulo”, o jurista Mário Pessoa, o professor Jorge Boaventura (ESG), o industrial Ingo Hering, o empresário Carlos Ferreira (Primeiro vice- -presidente da FIESP), entre outros (DREIFUSS, 1989, pp.87-90). (MONTEIRO, 2013).

influenciado a própria percepção desses, em especial porque antecipava informações sobre as quais os militares deveriam criar estratégias de adesão, compatibilização ou reversão.

4.4.3. Os Projetos dos Partidos Políticos

Para entender a determinância do papel dos militares é preciso igualmente conhecer sobre a parte que coube aos demais atores políticos envolvidos no processo. Dentre os procedimentos de funcionamento operacional da ANC - dispostos no Projeto de Resolução que tratou sobre o regimento da Assembleia Nacional Constituinte - estavam previstos, além do encaminhamento de sugestões parlamentares individuais, a apresentação de projetos de constituição pelos partidos políticos. Destarte, no que tange tal prerrogativa, foram encaminhadas duas propostas de partidos ao relator da subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, deputado Ricardo Fiúza (PFL-PE), os projetos de constituição do PT e do PFL. Segundo o relator da subcomissão, a proposta do PT dividia-se em 5 partes, com 13 títulos, 23 capítulos e 75 artigos, tratando da soberania, organização estatal, ordem econômica e social, emenda e revisão constitucional e disposições transitórias. Já o projeto do PFL guardava semelhança com os títulos específicos das subcomissões e comissões da ANC.

No tocante ao interesse da Subcomissão em questão, os projetos do PT e PFL propuseram as seguintes ideias sistematizadas no **quadro 7**. A variável “situação” (contemplada; não contemplada) diz respeito à condição da sugestão do partido, se foi incorporada, ou não, no texto da Constituição. Deste modo, foram incorporadas 5 sugestões do PFL (sendo 1 parcialmente) e 05 do PT (sendo 3 parcialmente). As sugestões do PFL não se distanciaram muito dos dispositivos da C.F de 1967, enquanto algumas do PT foram inéditas e outras aludiram às sugestões do Anteprojeto Arinos.

Parte das propostas contidas nos projetos dos partidos foi também reapresentada por constituintes na fase de sugestões individuais e nas fases subsequentes de emendas aos anteprojetos e projetos de Constituição. Como poder-se-á perceber no próximo capítulo da tese, algumas questões contidas nos projetos dos partidos (Papel Constitucional das Forças Armadas; Desmilitarização das Polícias; SNI, dentre outros) nessa primeira fase da ANC, já antecipavam os temas que se constituiriam como pontos de veto e a grande polarização entre as ideias no que referia às instituições de segurança e defesa.

Com base nisso, faz sentido, discordamos, juntamente com Monteiro (2009), das afirmações de certos estudiosos que atribuem à esquerda constituinte uma inapetência, uma

postura de não enfrentamento e ausência de propostas viáveis para as questões de defesa, como mostram os dados. Zaverucha (2010) e Carvalho (2006) são expositores desse argumento de inapetência e falta de embate por parte da esquerda nessa área temática. Para estes autores, os políticos de 1988 optaram por não questionar devidamente o legado autoritário do regime militar, diante da possibilidade de os militares realizarem uma intervenção em retaliação ao não atendimento de suas demandas. Portanto, não conseguiram se desvencilhar do regime e acabaram por institucionalizar a atuação de organizações militares em atividades de polícia.

Quadro 7 – Principais Elementos dos Projetos de Constituição Apresentados por Partidos Políticos na ANC e Suas Assimilações na Constituição Federal de 1988

Proposta	PT	Situação	PFL	Situação
Serviço Militar	Facultativo	Não contemplada	Obrigatório	Contemplada
Decretação de Estado de Sítio	Somente em caso de guerra externa	Não contemplada	Instrumento do Presidente para defesa do Estado, da sociedade e de sua segurança.	Contemplada
Papel das Forças Armadas	Vinculado à defesa externa	Não contemplada	Garantir os poderes constituídos, a lei, a ordem e a soberania nacional.	Contemplada parcialmente
Direitos e deveres das Forças Armadas	Não destacado pelo relator	—	Objeto de legislação complementar.	Contemplada
Justiça Militar	Extinção dos órgãos de justiça militar em nível federal e estadual.	Não contemplada	Promover e julgar crimes militares previstos em lei.	Contemplada
Participação política e voto dos militares	Elegibilidade diante de solicitação de licença ou afastamento do serviço ativo 4 meses antes das eleições	Contemplada Parcialmente	Objeto de legislação ordinária.	Não contemplada
SNI	Extinção	Contemplada	Não destacado pelo relator	—
Polícias Militares estaduais	Extinção	Não contemplada	Não destacado pelo relator	—
Poder de Polícia	Polícias Federal e estaduais de caráter civil sem vinculação à autoridade militar	Contemplada parcialmente	Não destacado pelo relator	—
Alistamento eleitoral	Obrigatório e sem exceção	Contemplado	Não destacado pelo relator	—
Papel dos municípios	Podem constituir forças policiais mediante convênios com estados, União e DF	Contemplado parcialmente	Não destacado pelo relator	—

Fonte: autoria própria com dados do relatório da Comissão (iv), fase A, p.04. (BRASIL, Câmara dos Deputados, 1987).

Contra argumentando, Monteiro (2009) afirma que partidos de esquerda possuíam relativo conhecimento sobre assuntos e regras ao menos no setor da defesa, porém, acredita ter existido por parte da esquerda uma hierarquização de demandas, sendo priorizadas as arenas relacionadas às políticas sociais e trabalhistas, o que não exclui uma participação qualitativa da esquerda nas questões de defesa e segurança. A assertiva desse autor foi corroborada com dados de minha pesquisa, pois identifiquei um grupo de parlamentares de esquerda dedicado a contestar, reiteradamente, as ideias conservadoras em todas as fases constituintes e também a lançar sugestões inovadoras (José Genoíno - PT, Lysâneas Maciel - PDT, Haroldo Lima - PCdoB, Brandão Monteiro - PDT, Cesar Maia - PDT, Iram Saraiva - PMDB, dentre outros).

O autor traz evidências sobre a existência de similaridades entre o projeto de Constituição do PT e projetos de Constituição e documentos de outros partidos de esquerda, veiculados em fontes impressas, jornais e boletins, nos quais apresentavam suas propostas para o setor da defesa e segurança – PDT (“Manifesto Programa Estatuto do PDT”, 1983); PCB (Documento “Da Abertura à Nova República” - 1986) e PCdoB (Anteprojeto Constitucional, 1986).

4.5. Permeabilidade de Ideias e Interesses na Constituição Federal de 1988

Neste tópico final do capítulo, utilizo a técnica da análise de redes para demonstrar o padrão de permeabilidade entre ideias progressistas e conservadoras, defendidas por atores constitucionais e extraconstitucionais, que condicionaram o resultado institucional da C.F de 1988. A partir desse recorte, problematizo os argumentos que consideram o resultado institucional do setor como um reflexo predominante dos interesses originais das Forças Armadas e coloco em questão, mormente, a necessidade de pensarmos as instituições numa perspectiva dinâmica.

Dado que em um ambiente político de natureza deliberativa as ideias pleiteadas são as representações formais das preferências dos atores, as fontes de ideias aqui tratadas devem ser compreendidas como permeadas pelos interesses dos agentes e grupos atuantes no contexto da ANC. Sobre as referidas fontes de ideias, esclareço alguns aspectos metodológicos importantes envolvidos na construção da matriz de adjacências⁷¹ das instituições cunhadas na

⁷¹ Designação do banco de dados que congrega informações das relações entre determinados atores, ou entre atores e eventos, que permite aplicar a técnica da análise de redes.

Carta de 88 e suas origens. A presente reflexão não se atém à análise das propostas dos demais partidos de esquerda, nem ao documento “Temas Constitucionais - subsídios” pelo fato de o projeto do PT ser o mais completo e porque os demais projetos não foram entregues formalmente aos políticos constituintes. Deste modo, a probabilidade de esses terem influenciado as propostas de emendas e sugestões dos parlamentares e, conseqüentemente, a conformação das instituições da C.F de 1988 é desconhecida. Outra ressalva importante, não utilizei o documento militar porque escolhi trabalhar a partir do material documental produzido pela ANC e no acervo (relatórios e atas) não consta a transcrição do conteúdo deste documento. Além disso, o acesso à íntegra do referido documento é restrito ao acervo físico da instituição. Ainda que haja referência a pequenas partes de seu conteúdo em alguns trabalhos acadêmicos, julguei arriscado utilizar tais dados por apresentarem viés analítico. De qualquer forma, fontes jornalísticas afirmaram que o documento militar basicamente se amparava no conteúdo da Constituição de 1967, portanto, utilizei as Constituições do regime como *proxy* das sugestões dos militares⁷².

O **grafo 2** ilustra a permeabilidade entre ideias presentes em diversas fontes e as instituições do setor de segurança e defesa cunhadas na C.F de 1988, indicando que o conjunto basilar de dispositivos de sua arquitetura institucional (artigos, parágrafos) resultou de uma rede diversa de fontes de ideias e interesses. No grafo, as fontes estão representadas por círculos. Foram consideradas “fontes de ideias” o anteprojeto Afonso Arinos, os projetos de constituição do PFL e PT, a C.F de 1967 e a sua versão emendada, de 1969.

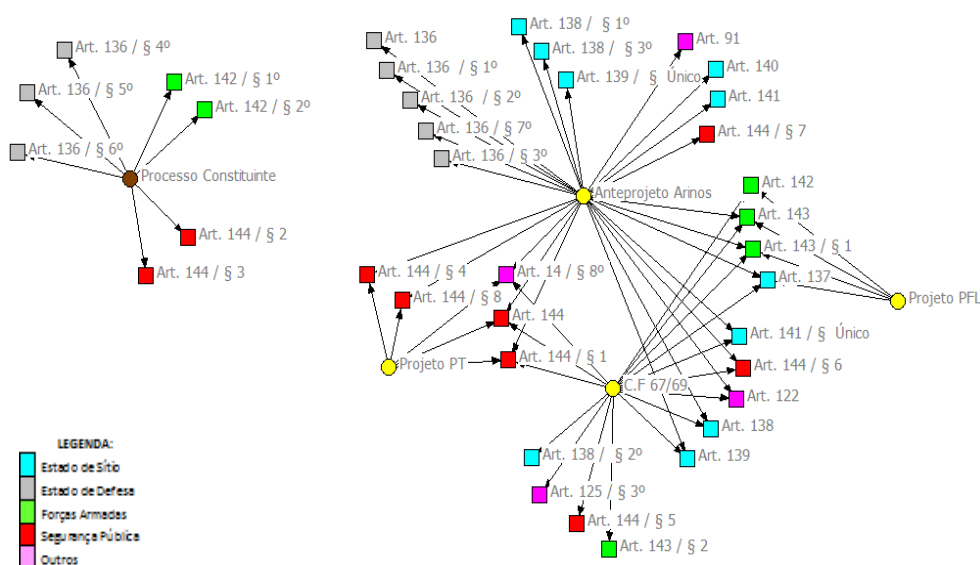
Cabe notar que o “processo constituinte” também deve ser considerado como uma fonte original da produção institucional. Na verdade, todo o conteúdo institucional da C.F de 1988 recebeu a influência do processo constituinte, seja por meio de supressões, adições ou adaptações léxicas de conteúdo. O processo é o *locus* privilegiado da dinâmica institucional, onde são negociadas, articuladas e conformadas as distintas preferências. Advirta-se que esse grafo situa a fonte “processo constituinte” em relação apenas àqueles artigos e parágrafos que foram provenientes exclusivamente de tal processo⁷³, destacando sua contribuição para a criação de instituições inéditas relacionadas à segurança pública (Polícia Rodoviária e Ferroviária Federal), ao estado de defesa e ao papel constitucional das Forças Armadas. Não

⁷² A partir da análise documental, identifiquei também um documento entregue pelas polícias e corpos de bombeiros militares aos constituintes da ANC, fruto de um ciclo de congressos dessas burocracias. Porém, as propostas lançadas embasavam-se, mormente, na Carta de 1969 e na proposta do Exército. Não referencio tal documento aqui, uma vez que não se constitui como fonte de ideias originais, mas tão somente proposta de reprodução dos dispositivos constitucionais vigentes, com exceção do pleito de direito de cidadania amplo e irrestrito para militares não oficiais.

⁷³ Realizo uma análise detalhada de todo o processo constituinte e de sua interrelação com as demais fontes de ideias no capítulo 5.

obstante, sua completa permeabilidade nas instituições aqui tratadas inviabilizaria uma ilustração em rede inteligível. Em virtude de tal limitação, na representação abaixo, o “processo constituinte” aparece isolado em relação às instituições que se associam às demais fontes, ainda que tenha contribuído decisivamente para suas feitura.

Grafo 2 - Total Network das Fontes Originais de Ideias das Instituições Constitucionais de Defesa e Segurança (C.F. 1988)



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Base APEM, Senado Federal.

Os dados mostram visualmente, que o resultado da Constituinte foi uma colcha de retalhos influenciada por ideias de distintas fontes. Grosso modo, pode-se observar que o Anteprojeto Arinos assume, de fato, uma posição de destaque como fonte de ideias assimiladas na C.F de 1988, uma vez que influenciou diretamente a elaboração de 25 regras em todas as categorias concernentes (estado de sítio, de defesa, Forças Armadas, segurança pública, e outras – direitos políticos dos militares e funções da Justiça Militar) e na produção de 12 desse total aparece como fonte principal. As regras relativas ao estado de defesa se inspiraram proeminentemente nas sugestões para a regulação do estado de alarme, criado no Anteprojeto. Igualmente, influenciou grande parte das adaptações realizadas na salvaguarda de estado de sítio. Na dimensão da segurança pública, dividiu a influência na produção institucional com o Projeto do PT e a C.F de 67/69. Concomitante ao projeto do PFL e as Cartas do regime militar, contribuiu para a regulação do papel cabível às Forças Armadas.

As preferências do PT foram assimiladas somente na dimensão da segurança pública e dos direitos políticos dos militares, ainda assim de forma residual. Esse partido também não conseguiu influenciar a produção de nenhuma regra baseada exclusivamente em suas ideias progressistas. Em posição similar encontra-se o PFL, contemplado com a introdução de 4 de suas sugestões, mas nenhuma de forma exclusiva. Dados esses números, pode-se inferir que o jogo resultou político foi tão permeado de contingências que, ao final, as propostas originais dos partidos não conseguiram demarcar seus interesses de uma maneira exclusiva.

Os cálculos da análise de redes permitem refinar a leitura dos achados. A rede acima apresentou uma baixa densidade ($\Delta 0.041$). A densidade de uma rede é a propriedade básica da estrutura relacional, medida que considera as relações observadas em função das possíveis e oscila entre 0 (ausência de relações) e 1 (todas as relações possíveis). Isso indica que as relações entre os nodos da rede não são bem distribuídas, ou seja, há diferença nas capacidades de influência das fontes de ideias existentes e, portanto, maior possibilidade de uma fonte centralizar o resultado institucional. A rede exemplificada obteve centralidade em grau elevado com a possibilidade de um mesmo nodo influenciar em até 68% a elaboração das regras constitucionais. Neste caso, o nodo de destaque foi a fonte de ideia do Anteprojeto Arinos.

Outra medida gerada direciona-se a analisar a importância de um nodo. Na rede apresentada, nodos são as fontes de ideias e suas relevâncias são indicadas pela centralidade (de grau) que possuem na incidência de instituições produzidas ou influenciadas pela sua existência. As Constituições do regime militar apresentaram domínio de influência alto (0.48), mas significativamente menor que as sugestões do Anteprojeto Arinos (0.73). Nesse caso, o Anteprojeto Arinos exibiu maior centralidade e prestígio na produção das instituições da C.F de 1988. Já o padrão de mutualidade das relações em redes configura níveis de coesão diferenciados que conduzem à formação de subgrupos com proximidades e frequências de relações variadas. Identifiquei a existência de 4 subgrupos na rede (cliques)⁷⁴. Em todos eles o Anteprojeto Arinos encontra-se presente. Sem dúvida, isso é uma evidencia a mais de sua influência e permeabilidade tanto na produção de regras que acomodaram conteúdo mais conservador, quanto naquelas de teor progressista. Outro dado importante indica que os projetos do PT e PFL não convergiram em nenhuma produção institucional, não participaram de subgrupo em comum, denotando o distanciamento entre suas ideias e, conseqüentemente, coerência em suas preferências. Por sua vez, o projeto do PFL integrou apenas um subgrupo,

⁷⁴ Excluindo o Processo Constituinte como fonte.

justamente no qual o objeto resultante foi parte da regra relativa ao papel constitucional das Forças Armadas, expressando um imbricamento entre as preferências do PFL e as dos militares.

Observa-se na conformação das instituições uma confluência de ideias dada pela intermediação de interesses diversos que, inclusive, não conseguiu ser excepcionalmente dominada por um único grupo ou fonte de ideia. Portanto, sigo o argumento de Souza, o qual atesta que vitórias e derrotas foram distribuídas a todos os setores, obviamente que não de forma igual. Alguns grupos conseguiram acolhimento de mais demandas que outros. Mas, “a ênfase na estratégia de construção de consenso aumentou o número de atores políticos com acesso ao processo decisório, ao mesmo tempo em que intensificou conflitos e clivagens” (SOUZA, 2001:507). Ademais, como os resultados institucionais não refletem necessariamente os objetivos de um grupo particular, eles podem ser involuntariamente resultado dos conflitos entre grupos ou da ambiguidade das preferências destes (MAHONEY e THELEN, 2010). Tal argumento parece extremamente adequado para a produção institucional, segundo as fontes de origem das principais ideias.

Como decorrência disso, as clivagens, coalizões e dinâmica do processo constituinte precisam ser consideradas. Logo, um exame de “vitoriosos” e “perdedores” exige um trabalho de pesquisa mais minucioso tanto no que diz respeito ao conteúdo da regra e suas fontes de origem, como ao processo político onde se localizaram os atores e pontos de veto. Pois, somente a partir do mapeamento do processo torna-se possível analisar eventuais exclusões e omissões de conteúdos impressos na C.F de 1988, em comparação com aqueles inicialmente propostos. Quando se trata da estruturação de regras, em especial numa arena macroinstitucional, a formação léxica de seu enunciado - uma palavra adicionada, suprimida ou modificada - importa significativamente (OSTROM, 2005). Frequentemente, são os detalhes da regra, ou suas lacunas, que permitirão novas interpretações dando margem à atuação de agentes de mudança.

Como apresentarei no capítulo seguinte, o resultado institucional mais conservador do setor parece não ter relação direta com a suposta preeminência de uma única fonte de ideias, mas sim com a superioridade numérica de uma coalizão formada ao longo da Constituinte - o Centrão - que pendeu a dinâmica do processo para a conservação de diversas instituições, a moderação de certos avanços e, sobretudo, os constrangimentos às rupturas.

CAPÍTULO 5 - Atores, Partidos e Ideologias na Janela de Oportunidade da Assembleia

Nacional Constituinte (1985-1989): o cenário da inovação limitada

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

Para mostrar essa dinâmica, analiso a articulação dos atores em torno das ideias e percepções sobre a ordem e a segurança pública, indicando os posicionamentos assumidos pelas burocracias, políticos e partidos (conservadores, corporativistas ou progressistas), assim como o percurso da construção das instituições a partir do embate ideológico entre os atores em cada fase da ANC. Em resumo, apresentam-se os fatores que permitem explicar por que na janela de oportunidade da ANC o resultado institucional obtido se caracterizou pela inovação limitada no setor da defesa e segurança pública. Resultado que se contrapõe ao discurso da estabilidade.

Para sua construção e fundamentação foram utilizados dados oriundos de documentos oficiais da Câmara e do Senado (atas, relatórios, súmulas, projetos, gravações das comissões e subcomissões da ANC), notícias de jornais e textos acadêmicos que analisaram o contexto, as ideias, as arenas e os principais resultados políticos da ANC. A partir desses dados, tornou-se possível aprofundar empiricamente o debate acerca de três relevantes fatores explicativos da estabilidade institucional, assinalados pela literatura, quais sejam: 1) o perfil dos formuladores; 2) a ideologia político-partidária; 3) o corporativismo burocrático. Mostrando que quando rastreamos o processo, refuta-se a ideia de estabilidade e se impõe o entendimento de que houve mudanças.

5.1. O Processo de Instalação, Regras e o Funcionamento da ANC

No dia 28 de junho de 1985, o presidente José Sarney enviou mensagem ao Congresso Nacional propondo, por meio de emenda à Constituição, a concessão de poderes constituintes ao Congresso Nacional a ser eleito em novembro de 1986⁷⁵. A partir de então, constituiu-se uma comissão mista no Congresso para elaborar um parecer a respeito. O relator, deputado Flávio Bierrenbach (PMDB-SP), apresentou um substitutivo com alterações em relação à proposta original do governo, destacando-se a previsão de um plebiscito popular para definição sobre o formato da Constituinte (exclusiva ou congressual)⁷⁶.

A proposta não agradou aos líderes da Aliança Democrática e foi preterida em favor de outro substitutivo, apresentado pelo deputado Valmor Giavarina (PMDB-PR), que defendia a instalação de um congresso constituinte. Assim, em 27 de novembro, a chamada Emenda Constitucional nº 26 foi promulgada, estabelecendo um processo constituinte nos padrões sugeridos pelo governo. Conforme apontou Celina Souza (2001), o compromisso de que a ANC não seria exclusiva acalmou os receios dos militares e dos líderes do PFL contra um possível radicalismo de uma Constituinte exclusiva e soberana. Tal característica também permitiu a participação de 23 senadores “biônicos”, nomeados durante o regime militar (2001, p.517).

Houve grande discussão entre juristas a respeito das consequências de uma repetição do padrão de produção institucional nos moldes da C.F de 1967. A adoção de uma ANC não exclusiva gerou a primeira ruptura entre progressistas e conservadores e diante dessa possibilidade também se manifestaram os movimentos sociais e parte da população que remeteu milhares de cartas ao Congresso conclamando a exclusividade da ANC. Todavia, o Plano Cruzado conseguiu inverter rapidamente a questão da legitimidade do governo Sarney, conferindo ao presidente as condições de popularidade e de iniciativa política das quais necessitava naquele momento. Ao final de 1986, o fracasso do Plano já se anunciava, porém a divulgação da necessidade de mudanças e medidas corretivas ao Plano foi manipulada em

⁷⁵ Como já dito, além dos 487 deputados e 49 senadores eleitos nesse pleito, também integraram a ANC 23 senadores eleitos em 1982.

⁷⁶ A proposta do deputado era extremamente inovadora. Dentre os mecanismos sugeridos para garantir a soberania da Constituinte estava a ideia de Deveriam ser excluídos da Constituição Federal de 1967/emenda Constitucional n. 1 de 1969 o estado de emergência, as medidas de emergência e o art. 181, que versava sobre a aprovação e a exclusão de apreciação judicial dos atos da “Revolução” desde 1964.

função da proximidade do pleito eleitoral de 15 de novembro de 1986⁷⁷. Tal estratégia surtiu resultado favorável ao governo, vitorioso nas urnas com a eleição de 22 dos 23 governadores e com uma maioria absoluta (54%) dos políticos nas duas casas do Congresso (SOUZA, 2001; LAMOUNIER, 1990).

Cabe destacar que para além da influência do Plano Cruzado, o resultado das eleições também sofreu impactos das novas regras em vigência. Tratava-se de uma eleição vinculada à competição pelos governos estaduais, envolvendo partidos políticos recentes e, com raras exceções, pouco estruturados. Dois fenômenos surgiram: as coalizões partidárias permitidas pela legislação abarcaram a diversidade dos interesses das elites de cada unidade da Federação; e a atenção dos eleitores, e da mídia em geral, foi direcionada tanto para as questões econômicas quanto para a escolha dos governadores estaduais, retirando de foco a percepção de que se elegeriam também os responsáveis pela estruturação do novo marco institucional do país.

A crise de confiança retornou com força após as eleições e o lançamento das medidas econômicas subsequentes. A desconfiança alcançou os partidos e toda a classe política, em especial o PMDB, trazendo reflexos no funcionamento da Constituinte e nas eleições municipais de 1988 e presidencial de 1989 (LAMOUNIER, 1990).

5.1.1. Instalação da ANC e Perfil dos Parlamentares Constituintes

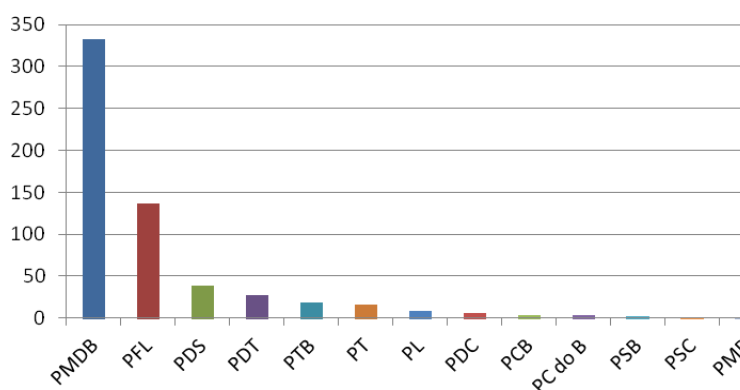
Em sessão solene ocorrida no dia 1º de fevereiro de 1987, o ministro José Carlos Moreira Alves, presidente do STF, declarou instalada a Assembleia Nacional Constituinte. A sessão ordinária, aberta no dia 2 de fevereiro e também presidida pelo ministro, foi palco da primeira disputa acirrada cujo objeto versou sobre a participação ou não dos senadores eleitos em 1982, incluindo os biônicos. Pelo voto, 394 a favor, 124 contra e 17 abstenções, os parlamentares decidiram que os senadores do pleito anterior fariam parte do corpo de constituintes. Na ocasião, foi eleito o representante para o cargo de Presidente da Assembleia,

⁷⁷ Embora os trabalhos da comissão interpartidária tivessem prosseguido, o tempo escasso impediu uma reformulação completa da legislação partidária e eleitoral. Regularam o pleito de novembro normas herdadas do autoritarismo, como a Lei Orgânica dos Partidos (Lei nº 5.682, 21/7/1971); leis aprovadas nos meses anteriores, como as leis nº 7.493, de 17 junho, nº 7.508, de 4 de julho, e nº 7.514, de 9 de julho; e resoluções do Tribunal Superior Eleitoral.

despontando vitoriosa a candidatura de Ulysses Guimarães (PMDB-SP), com 425 votos, contra 69 atribuídos a Lisâneas Maciel (PDT-RJ) e 28 votos em branco.

A composição partidária dos 594 constituintes (titulares e suplentes), sendo 512 deputados e 82 senadores, era a seguinte⁷⁸: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – 332; Partido da Frente Liberal (PFL) – 137; Partido Democrático Social (PDS) – 39; Partido Democrático Trabalhista (PDT) – 27; Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) – 18; Partido dos Trabalhadores (PT) – 16; Partido Liberal (PL) – 09; Partido Democrata Cristão (PDC) — 6; Partido Comunista Brasileiro (PCB) — 3; Partido Comunista do Brasil (PCdoB) — 3; Partido Socialista Brasileiro (PSB) — 2; Partido Social Cristão (PSC) — 1 e Partido Municipalista Brasileiro (PMB) — 1. Ao longo do processo constituinte, essa composição foi se alterando, alguns parlamentares se afastaram para assumir cargos nos executivos estaduais e federal, outros suplentes assumiram vagas, e parte considerável mudou de legenda, com destaque especial para a criação, em julho de 1988, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), uma dissidência peemedebista.

Gráfico 1 – Composição Partidária da ANC de 1988 (titulares e suplentes)



Fonte: Câmara dos Deputados

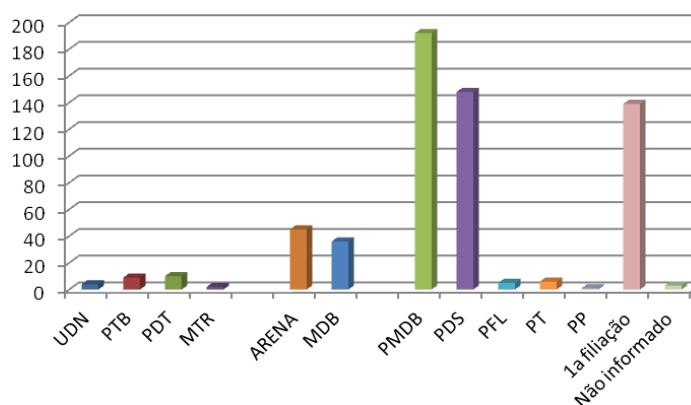
Em relação à origem partidária dos políticos eleitos, a maioria deles estava filiada anteriormente ao PMDB (200) e ao PDS (140), porém muitos outros atuaram nas cenas políticas precedentes à democracia, compondo quadros da ARENA (44) e MDB (35) no período do sistema bipartidário, e também em período antecedente a este (1945-1965),

⁷⁸ Foram 559 constituintes titulares, distribuídos em 13 partidos: PMDB — 303; Partido da Frente Liberal (PFL) — 135; PDS — 38; Partido Democrático Trabalhista (PDT) — 26; Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) — 18; Partido dos Trabalhadores (PT) — 16; Partido Liberal (PL) — 7; Partido Democrata Cristão (PDC) — 6; Partido Comunista Brasileiro (PCB) — 3; Partido Comunista do Brasil (PCdoB) — 3; Partido Socialista Brasileiro (PSB) — 2; Partido Social Cristão (PSC) — 1 e Partido Municipalista Brasileiro (PMB) — 1.

integrando partidos como a UDN (4), PTB (9) e MTR (2). Do total de 594 parlamentares, pelo menos 79 compuseram quadros partidários durante o regime de exceção, outros estiveram filiados a partidos criados antes do bipartidarismo estabelecido pela ditadura ou se filiaram a partidos criados após 1980, incluindo os políticos novatos na atividade parlamentar em nível nacional. Porém, meus dados podem estar subestimados. Munhoz (2011) usando-se do método da genealogia partidária da ANC inferiu que os políticos vinculados anteriormente a partidos conservadores como a Arena, por exemplo, representavam 73% do PFL e 24% do PMDB. Já Fleischer (1988) indicou que 217 constituintes tinham passado pela Arena.

Esses dados de vinculação partidária anterior nos permitem questionar a ideia de que o principal partido de oposição ao regime militar (PMDB) foi um vencedor na ANC no que diz respeito à composição de quadros próprios e originais. A maioria conquistada pelo PMDB, fruto de sua popularidade no momento, incluía políticos do PDS que em função da legislação da época não exigir filiação partidária um ano antes decidiram por trocar do partido de base do governo e concorrer na legenda oposicionista (ROCHA, 2013). Com a filiação de muitos ex-integrantes do PDS, originários da Arena, dentre outros, o PMDB revelou sua vinculação às figuras do antigo regime, apresentando um grau de continuidade significativa. De acordo com Souza (2001), a taxa de renovação parlamentar se constitui uma importante variável para a explicação dos resultados da ANC.

Gráfico 2 – Filiação Partidária Anterior a ANC de 1988 (titulares e suplentes)

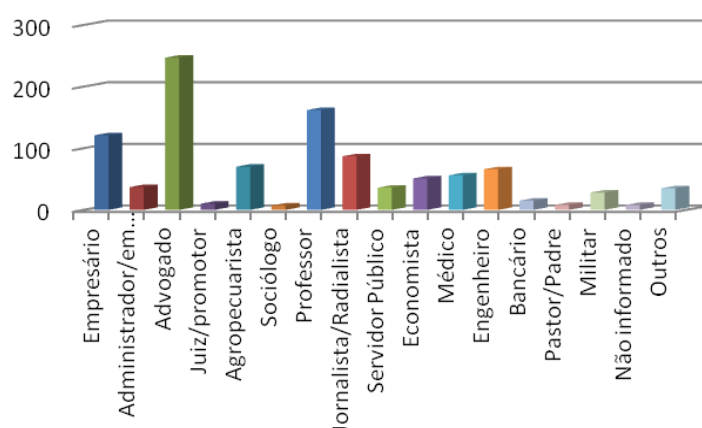


Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal

A autora afirma que o alto grau de heterogeneidade dos constituintes, aliado ao caráter abrangente da transição política, sinalizava duas alternativas no que se refere ao processo decisório: a) acordos entre grupos com afinidades ideológicas, colocando em confronto conservadores *versus* progressistas; b) acordos entre grupos ideologicamente adversários, gerando consenso em certas questões e deixando para o futuro as decisões em que este não pôde ser alcançado. Para Souza, essa última alternativa prevaleceu ao longo do processo e o papel do presidente da ANC, Ulysses Guimarães, foi crucial para administrar o equilíbrio delicado e instável de formação de consenso.

Os perfis dos parlamentares da ANC foram analisados por diversos estudiosos Coelho e Oliveira (1989), Fleischer (1990), Kinzo (1990), por isso não me detive especificamente sobre tal discussão, apenas apresento alguns dados sobre o perfil geral dos parlamentares a fim de compará-los com o perfil característico daqueles políticos que atuaram diretamente na subcomissão e comissão que discutiram sobre segurança e defesa. Na minha base de dados, contabilizei as duas primeiras ocupações principais declaradas pelos parlamentares, pois grande parte revelou ter duas ou mais atividades profissionais. Nota-se que do total de 594 constituintes, cerca de 240 eram advogados e 28 profissionais das polícias (militar, civil e federal) ou das Forças Armadas. Desses últimos, 17 estavam filiados ao PMDB, 4 ao PFL e 2 ao PDS.

Gráfico 3 - Perfil dos Parlamentares da ANC de 1988 (titulares e suplentes)



Fonte: Câmara dos Deputados, Senado Federal e páginas pessoais dos políticos

5.1.2. Regras e Funcionamento da ANC

A partir da instalação da ANC transcorreu-se um período preliminar dedicado à elaboração e votação do Regimento Interno (Resolução da Assembleia Nacional constituinte n. 2 de março de 1987), à definição e distribuição de cargos e ao recebimento de sugestões individuais dos parlamentares, partidos e populares.

Um esforço de elaboração das regras que organizariam os trabalhos constituintes havia sido realizado no final de 1986, quando o deputado Ulysses Guimarães designou um grupo de parlamentares para preparar minuta de regimento, cabendo a Prisco Viana (PMDB-BA) a tarefa de redigir a primeira proposta. Com base no regimento da Constituição de 1946, o redator propôs a organização de uma grande comissão que, a partir de informações oriundas de subcomissões temáticas, elaboraria um anteprojeto a ser submetido ao plenário. Todavia, os partidos de oposição e parte dos peemedebistas eleitos, notadamente aqueles em primeiro mandato, reagiram contra a minuta, julgando-a centralizadora. Diante disso, foi necessário negociar outra proposta com os demais partidos, preocupando-se especialmente em atender à bancada de novos parlamentares. Enquanto isso, o funcionamento da ANC foi regido inicialmente pela norma provisória (Resolução nº 1, de 5 de fevereiro) acertada por um acordo entre os líderes (Fonte: CPDOC, FGV). A tarefa de redigir outro esboço de Regimento Interno ficou sob a incumbência dos constituintes: Fernando Henrique Cardoso, designado relator (PMDB-SP), Nelson Jobim (PMDB-RS) e Bonifácio de Andrada (PDS-MG).

Ao longo do mês de março, os nomes dos líderes⁷⁹ partidários para composição da Mesa foram sendo enviados à presidência da ANC. A escolha mais disputada ocorreu no PMDB, onde o senador Mário Covas (SP) derrotou o líder na Câmara, Luís Henrique (SC). A escolha da Mesa motivou um conflito entre os dois maiores partidos, PMDB e PFL. Vitorioso na disputa para a liderança do PMDB, Mário Covas, pressionado por sua bancada, recusou-se a referendar um acordo feito anteriormente entre ambos os partidos, o qual cederia ao PFL a primeira-vice-presidência e a segunda-secretaria. O PFL foi assim excluído e o PMDB concentrou a maior parte das funções da Mesa⁸⁰ (“Comissão de sistematização é a Mais Disputada”, *Correio Braziliense*, 30 de março de 1987). Além da acirrada competição, o

⁷⁹ Na etapa inicial da Constituinte, os líderes partidários eram Mário Covas (PMDB-SP), José Lourenço (PFL-BA), Amaral Neto (PDS-RJ), Brandão Monteiro (PDT-RJ), Gastone Righi (PTB-SP), Luís Inácio Lula da Silva (PT-SP), Mauro Borges (PDC-GO), Adolfo Oliveira (PL-RJ), Haroldo Lima (PCdoB-BA), Roberto Freire (PCB-PE), Jamil Haddad (PSB-RJ), Antônio Farias (PMB) e Messias Soares (PTR). Fonte: CPDOC, FGV

⁸⁰ A Mesa era formada por um Presidente, dois vice-presidentes; três secretários e lideranças e vice-lideranças partidárias, indicadas pelos partidos.

presidente Sarney cogitava influenciar sobre a bancada moderada peemedebista e para tanto escolheu o deputado Carlos Santana (PMDB-BA) como líder do governo na Constituinte, uma figura não prevista pelo Regimento. Sarney também se empenhou para que Afonso Arinos conseguisse o cargo de presidente da Comissão de Sistematização (Fonte: CPDOC, FGV; “Os Moderados se Impõem”, Correio Braziliense, 30 de março de 1987). Outro evento relevante foi a demora na escolha do relator da Comissão de Sistematização, escolhido após dois meses e meio de instalação da ANC.

Após conflitos e intensa negociação, e com significativo atraso, foi divulgada no dia 24 de março a Resolução nº 2 com os termos do Regimento Interno da Constituinte⁸¹. O documento determinou como seriam organizados os trabalhos constituintes — etapas, mecanismos e institutos para a tramitação das propostas; distribuição de cargos e funções entre os parlamentares e partidos; modalidades para a participação popular e de organizações civis; instrumentos e procedimentos para votação. Ademais, tratou de outras questões relativas à soberania da Constituinte: limites para alterar a legislação vigente e o próprio Regimento; formas de relacionamento com o Poder Executivo; funcionamento concomitante aos trabalhos ordinários do Congresso Nacional.

Definiu-se que os trabalhos seriam organizados a partir de um sistema de comissões e subcomissões que assegurava a participação de todos os parlamentares. Então, foram criadas 8 Comissões temáticas, subdivididas cada uma em 3 subcomissões, mais a Comissão de Sistematização e a Comissão de Redação, conforme **Figura 2**.

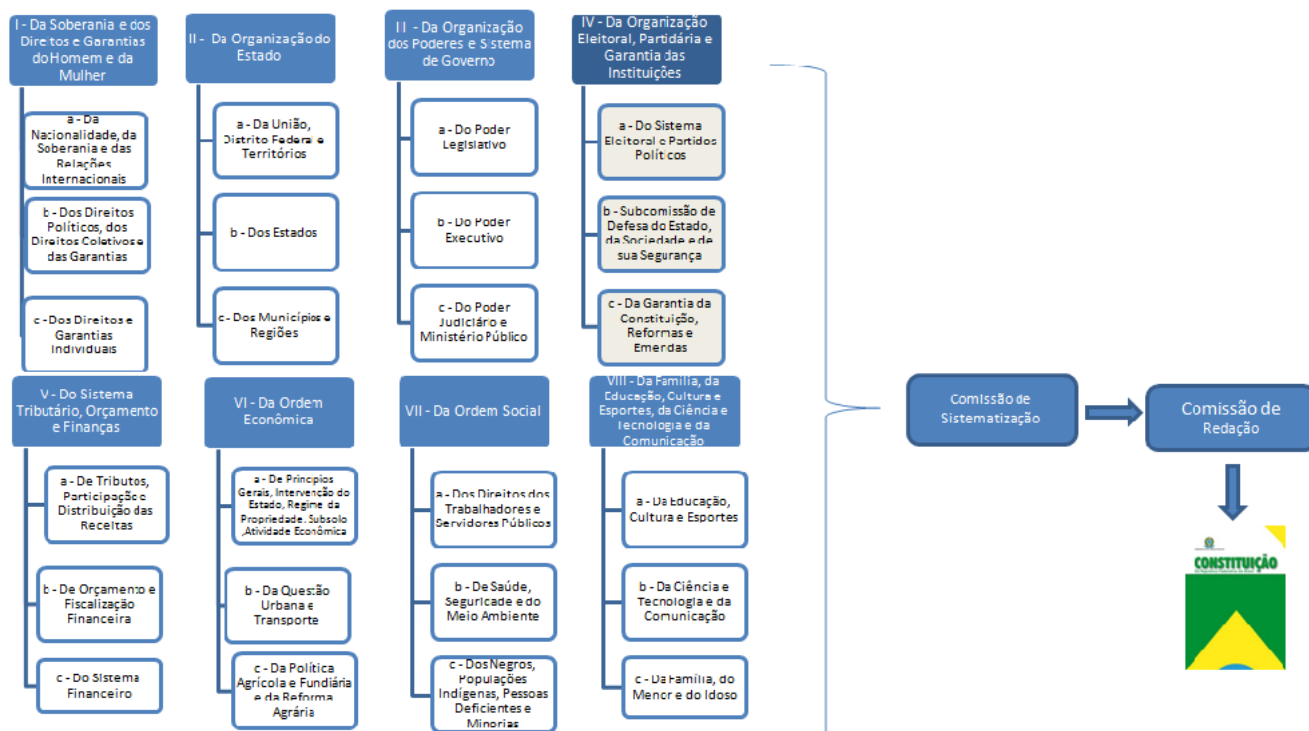
Com exceção da Comissão de Sistematização, a composição das comissões e subcomissões respeitou, quando possível, a proporcionalidade partidária para distribuir os constituintes pelas vagas e cargos existentes⁸². Cada parlamentar exercia uma vaga de titular numa subcomissão e de suplente em outra. Os cargos internos às comissões e subcomissões também possuíam papel relevante, em especial o de relator. Esse possuía discricionariedade para elaborar anteprojeto e substitutivos a serem votados. Excluído da Mesa, o PFL procurou negociar com o PMDB a distribuição desses cargos internos. Um acordo entre os líderes

⁸¹ A ANC teria prioridade sobre o Congresso Nacional, sendo este obrigado a restringir seu funcionamento e a adequar seus regimentos. A participação popular direta seria garantida através de dois dispositivos: a concessão de audiência pública, e a iniciativa popular, que permitia a apresentação de emendas ao projeto de Constituição, desde que houvesse o apoio de 30 mil eleitores e o respaldo de três entidades que se responsabilizariam pela idoneidade das assinaturas. Igualmente, ampliava-se a base de informações dos constituintes: organizações civis, câmaras de vereadores, assembleias legislativas e tribunais poderiam também enviar sugestões.

⁸² A título de curiosidade, cabe notar que os 28 políticos de perfil militar buscaram se distribuir no maior número de comissões e subcomissões possíveis. Não concentraram presença em nenhuma específica, embora tenham participado destacadamente na subcomissão que tratou da questão da defesa e segurança. Também obtiveram estrategicamente 5 cadeiras na Comissão de Sistematização.

desses partidos foi firmado para a composição dos principais postos das comissões. O PMDB ficaria, inicialmente, com percentual maior das relatorias e o PFL com parcela significativa das presidências, integrando, assim, automaticamente a Comissão de Sistematização.

Figura 2 – Esquema de Comissões e Respectivas Subcomissões da ANC de 1988



Fonte: Senado Federal

Algumas comissões foram mais concorridas do que outras, havendo indefinição na formação das Comissões e até o último momento existiam subcomissões que apresentaram o dobro dos pretendentes para as vagas disponíveis (BRASIL, Câmara dos Deputados, Atas da ANC, 1987). Isso se deu em função de dois fatores principais: i. das temáticas que englobavam (divisão de recursos e tributação, definição de direitos, em especial de propriedade etc); ii. do poder de barganha e negociação decorrente do direito de voto sobre as matérias ali discutidas.

A Comissão de Sistematização despertou imenso interesse devido seus poderes de avaliar as emendas de plenário e também porque concentraria o jogo político, já que as demais comissões e subcomissões seriam desativadas logo após a entrega de seus anteprojetos, durando apenas cerca de 2 meses; enquanto a Comissão de Sistematização duraria até a redação final da Carta. Outro poder exclusivo dessa Comissão era o de julgar

projetos de decisão⁸³. Salientando que os relatores e presidentes das comissões e os relatores das subcomissões integrariam, findados os trabalhos de seus respectivos grupos, a Comissão de Sistematização. Por isso, a disputa pelos cargos era tão intensa, afinal todos queriam ter poder de veto por mais tempo e sobre mais áreas temáticas, sobretudo o poder de apreciar e, ou, decidir por mudanças nas regras do jogo. Nesse sentido, a Comissão de Sistematização era o lócus privilegiado para realizar tal intento (“Comissão de Sistematização é a Mais Disputa”, *Correio Braziliense*, 30 de março, 1987). No cenário descrito, ocorreram também disputas internas nos partidos, entre os próprios filiados que possuíam maiores interesses em determinadas temáticas debatidas nas respectivas subcomissões e comissões.

Na fase de subcomissões, a participação dos constituintes e da população foi intensa, tendo sido realizadas 182 audiências públicas, encaminhadas 11.989 propostas e apresentadas 6.417 emendas aos anteprojetos. A sobrecarga de informações e de temas, a inexperiência política, a pressão social e de grupos de interesses e a necessidade de adaptação a normas regimentais novas e imprecisas produziram votações confusas e momentos tensos com grandes dificuldades na mediação dos debates. Algumas votações foram suspensas devido a agressões, esculachos populares e à falta de consenso mínimo (Fonte: CPDOC, FGV; “Sessão tumultuada impede entrega de propostas”, *Folha de São Paulo*, 25 de maio de 1987).

A divisão temática das subcomissões serviria para descentralizar o debate acerca de cada matéria, tornando o processo mais célere e detalhado e favorecendo a troca de informações e participações dos parlamentares. Cada subcomissão realizaria entre 5 e 8 audiências públicas com entidades representativas de segmentos da sociedade, e analisaria as sugestões daqueles parlamentares que remetessem propostas à subcomissão, bem como as sugestões populares. Seu relator elaboraria o anteprojeto (Fase A) que em seguida seria estudado e emendado pelos constituintes (Fase B). Ao final, se redigiria o anteprojeto encaminhado para a Comissão temática da qual integrava (Fase C). Após isso, a subcomissão e seus partícipes juntar-se-iam em torno das demais integrantes da mesma Comissão com a finalidade de revisarem amplamente as propostas (Fase E). Então, o relator da Comissão apresentaria um substitutivo (Fase F), o qual seria emendado pelos parlamentares (Fase G) e ao final redigir-se-ia o anteprojeto da Comissão (Fase H) a ser encaminhado à Comissão de Sistematização para que fossem compatibilizados em um único projeto constitucional. O

⁸³ Segundo capítulo V do Regimento Interno, de março de 1987, constituíam proposições previstas no processo constituinte, além da Constituição: projetos de resolução; requerimentos; indicações; emendas e projetos de decisão. Essa última modalidade destinava-se a sobrestar medidas que pudessem ameaçar os trabalhos e as decisões soberanas da ANC, necessitando do apoio de 1/3 dos constituintes para encaminhamento à Comissão de Sistematização.

projeto seria enviado ao Plenário da Constituinte para votação em dois turnos. Como exibido no **quadro 8**, as etapas de sistematização e plenário somaram maior tempo e quantidade de fases dentro do processo constituinte, compreendendo da fase “I” à fase “V”; as demais fases (W, X e Y) couberam à Comissão de Redação.

Os trabalhos no âmbito das Comissões foram iniciados de maneira regular a partir da entrega dos anteprojetos das subcomissões. Essa etapa representou o primeiro esforço de análise agregada das proposições e compatibilização dos textos. Tal experiência se tornou essencial para o desempenho dos parlamentares já na fase de Plenário, tanto para esclarecer e defender o teor das posições em conflito, quanto para fornecer bases preliminares para os acordos a partir da identificação preliminar de pontos de veto. Foi também nesse momento que começou a se desenvolver a formação de grupos informais suprapartidários unidos pela afinidade de ideias, evento responsável por conduzir decisivamente a dinâmica política nas fases posteriores da Constituinte.

O quadro 8 apresenta um cronograma com os principais eventos, etapas e fases da ANC. Os trabalhos foram desenvolvidos em 584 dias de atividades, cerca de um ano e meio de debates, acordos e deliberações até sua promulgação final. Ao todo foram 4 etapas. A etapa preliminar compreendeu cerca de 2 meses de trabalho, iniciando com a instalação e eleição para presidente no dia 1º de fevereiro de 1987. Em seguida, deliberou-se sobre o regimento provisório e o Regimento Interno (Resolução nº 2), passando às instalações das comissões, subcomissões e comissão de sistematização. A etapa das subcomissões, na qual ocorreram as audiências públicas, durou aproximadamente 1 mês. Já a consolidação das propostas das subcomissões em cada Comissão (etapa 3) consumiu 2 meses. Em função de grandes tumultos e conflitos políticos, os trabalhos internos da Comissão de sistematização demandaram 5 meses, aproximadamente. A etapa de Plenário foi a mais longa de todas, se estendendo de novembro de 1987 a outubro de 1988.

A explicação para tamanha demora nos trabalhos da ANC relaciona-se com o fato de certos estágios de votação e apreciação de matérias não terem sido previstos e decorrerem da dinâmica de alterações das regras no meio do jogo (mudança do Regimento Interno), o que fez praticamente zerar os trabalhos em certos momentos (GOMES, 2006), além de acontecimentos como a formação do Centrão e a ingerência do Executivo. Cumpre sinalizar que tais fatos motivaram expectativas e também desconfiança por parte da população, havendo muita pressão sobre o governo para a promulgação definitiva da Carta.

Quadro 8 – Etapas, Fases e Período do Processo Constituinte (1987-1988)

ETAPAS	PERÍODO INÍCIO/FINAL	FASES
Preliminar	01 a 02/1987	- Instalação da ANC e Eleição Presidente
	05/02/1987	- Aprovação Regimento Provisório
	05/02 a 25/03	- Definição do Regimento Interno (Resolução n. 2)
	25/03 a 06/05/1987	- Recebimento de Sugestões dos cidadãos, constituintes e entidades
	01/04 a 05/05	- Início – Final atividades das Subcomissões
	07/04 a 06/06	- Início – Final atividades das Comissões
	09/04 a 18/11/1987	- Início atividades da Comissão Sistematização
Subcomissões temáticas	01 a 13/04	A – Anteprojeto do relator;
	14 a 19/04	B – Emenda ao anteprojeto;
	20 a 25/04	C – Anteprojeto da subcomissão
Comissões temáticas	27/05 a 12/06	E - Emenda ao anteprojeto da subcomissão na comissão
		F – substitutivo do Relator
		G – Emendas ao substitutivo;
	15/06/1987	H – Anteprojeto da Comissão
Comissão de sistematização	26/06/1987	I – 1º Anteprojeto de Constituição
	29/06 a 02/07	J – Emendas Mérito (CS) ao anteprojeto
		K – Emenda Adequação (CS) ao Anteprojeto
	09/07	L – Projeto de Constituição da Comissão Sistematização
	15/07 a 13/08	M – Emenda de Plenário e Populares (1P)
	26/08	N – Substitutivo 1 do Relator (votação)
	05/09	O – Emenda ao Substitutivo 1 (ES)
18/11	P – Substitutivo 2 do Relator (votação) / <u>Fase não prevista</u>	
Plenário	24/11/1987	Q – Projeto A (início Votação 1º turno)
	03/12/1987	Alteração no Regimento Interno (Resolução nº. 3/88)
		R – Ato das Disposições Transitórias
	07 a 13/01/1988	S – Emenda de Plenário (2P)
	21/04/1988	Instalação da Comissão de Redação
	05/07/1988	T – Projeto B (fim 1º; Início 2º turno)
	07 a 18/07	U – Emenda ao Projeto B (2T)
	08/09/1988	V – Projeto C (fim 2º turno)
	16/09 a 20/09	W – Proposta exclusivamente de redação
	22/09/1988	X – Projeto D – Redação Final
	05/10/1988	Y – Promulgação
	584 dias de atividades	

Fonte: BRASIL, 1993. Senado Federal. Fases da Base APEM, * a fase D não existe.

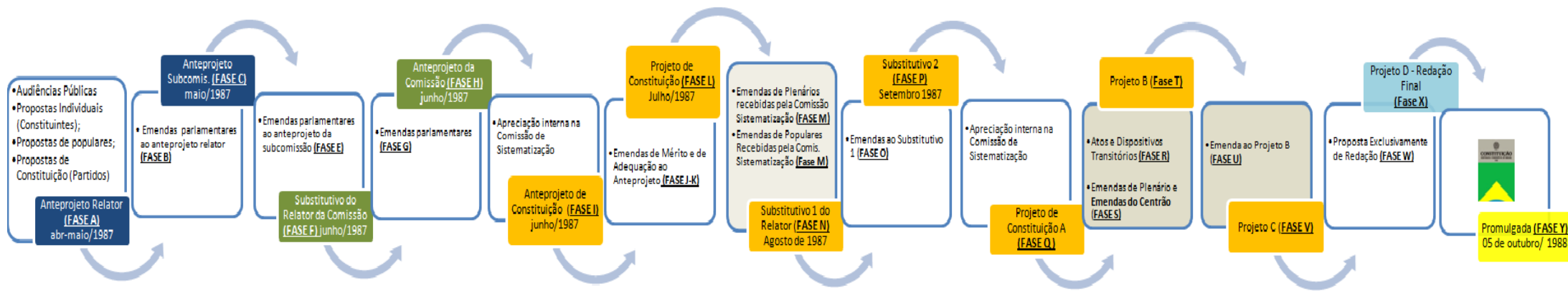
Os tópicos seguintes do capítulo se detêm à análise do processo constituinte no que se refere ao jogo político no campo específico das instituições de segurança pública e defesa, circunscrito, sempre que possível, ao contexto mais amplo da ANC. Nessa pesquisa, utilizei dados referentes ao processo e aos produtos constituintes, construindo dois bancos de dados: i. conteúdos das propostas de regras no setor da segurança e defesa existentes em 13 produtos

decorrentes do processo constituinte, o que viabilizou mapear a dinâmica dos vetos – quais questões foram mais consensuais e conflituosas – e em qual momento do processo elas foram colocadas, mantidas ou excluídas da pauta; ii. comportamentos dos parlamentares e partidos em todas as fases (conteúdo das emendas apresentadas, votos nominais e posicionamento ideológico), possibilitando identificar os atores e coalizões com poder de veto nas questões de segurança e defesa.

Elaborei o fluxograma – **figura 3** - para demonstrar que os principais momentos do processo (discussões, debates e votações) se intercalam com produtos (anteprojetos, projetos e substitutivos), *i.e.*, os produtos constitucionais obtidos em cada fase foram imediatamente influenciados pelo processo de negociação e ideias travadas na fase anterior. No fluxograma, os momentos de processo estão representados por retângulos coloridos e os produtos representados graficamente por quadrados. Como ilustrado no fluxograma, todo o processo constituinte compreendeu a elaboração de 12 produtos até o resultado final - Constituição Federal - e a realização de 11 momentos específicos para apresentação de emendas, apreciação de destaques e votação de matérias. Outro aspecto relevante é a desproporção de tempo entre as fases iniciais (subcomissão e comissão) comparando-as com a tramitação na comissão de sistematização e plenário. O pouco tempo reservado às fases iniciais, justamente aquelas de discussão ideológica, doutrinária e jurídica das matérias, acabou incidindo em atropelos de regras e na elaboração de anteprojetos e projetos que foram intensamente revisados nas fases seguintes, a exemplo do que ocorreu no setor da defesa e segurança.

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

Figura 3 - Fluxograma das Fases do Processo Constituinte e Seus Respectivos Produtos



Fonte: Senado Federal, Câmara dos Deputados, com base nos documentos da ANC

5.2. As Arenas das Instituições de Defesa e Segurança Pública na ANC

A elaboração de um texto base do projeto constituinte referente à defesa e segurança pública ficou inicialmente ao encargo da “Subcomissão de Organização de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”, no âmbito da “Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições” (comissão IV). O projeto da subcomissão deveria considerar como subsídio as sugestões individuais dos parlamentares, as propostas dos expositores convidados nas audiências públicas e a dinâmica de discussão e votação de emendas ao longo das reuniões deste fórum.

O próprio nome da subcomissão já antecipava os conflitos latentes entre sociedade e Estado e quão difícil seria garantir os direitos civis diante de um legado histórico institucional que priorizou por muitas décadas a defesa do Estado em detrimento da segurança individual e social. Logo, a tarefa reservada aos progressistas que buscavam alcançar mudanças no *status quo* do setor se mostrava extremamente complexa. Ao analisarmos a natureza das ideias que circulavam neste contexto de feitura constitucional, assim como o posicionamento dos partidos e burocracias, a dificuldade em se conseguir um consenso em torno de mudanças se torna mais evidente, como mostrarei a seguir.

Além dos projetos de Constituição dos partidos políticos, já apresentados em seção anterior, foram encaminhadas à subcomissão como subsídio a preparação de seu texto 240 sugestões parlamentares⁸⁴ e realizadas 13 sessões ordinárias e extraordinárias, durante as quais os constituintes participaram de palestras, conferências e debates, totalizando mais de 40 horas, incluindo-se 7 audiências públicas com entidades e personalidades. Grosso modo, os conteúdos das propostas parlamentares iniciais e das audiências públicas giraram em torno de questões como a desvinculação entre as polícias militares e o Exército; a constitucionalização da Polícia Civil; o direito de voto e candidatura política de praças e soldados; a criação de mecanismos de defesa do Estado subordinados ao legislativo; o papel das Forças Armadas na garantia da ordem interna; a manutenção constitucional do conceito de Segurança Nacional e de seu Conselho (BRASIL, Câmara dos Deputados, Anteprojeto do Relator da Subcomissão; Mapa das Audiências Públicas).

Pode-se afirmar que as regras de funcionamento da ANC, o legado institucional da área de segurança e defesa e, particularmente, a forte presença das burocracias interessadas nas reuniões ordinárias e audiências da subcomissão acabaram por criar dois contextos

⁸⁴ Cujos conteúdos foram sistematizados pelo relator segundo classificação em 4 temas, quais sejam: i. Defesa do Estado; ii. Segurança Nacional; iii. Forças Armadas; iv. Segurança Pública

específicos de interação política na Constituinte. Embora inter-relacionados, o primeiro referiu-se a uma arena “dialógico-corporativa”, cujo objetivo principal foi demarcar o campo das ideias e preferências burocráticas e delinear o texto base a ser apreciado nas fases seguintes; já o segundo atrelou-se a uma arena “decisória” na qual a participação foi mais restrita, racional e estratégica, direcionada para a maximização dos interesses das coalizões formadas ante a iminência da fase de votação em Plenário. Passemos, então, a analisar primeiramente as ideias e comportamento dos atores e partidos nessa primeira arena identificada.

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

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

5.2.1.1. Sugestões Parlamentares Individuais

Como dito, uma das primeiras atividades dos parlamentares consistiu em elaborar sugestões para as diversas áreas de regulamentação do texto constitucional. Logo, foram encaminhadas ao relator da “subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de Sua Segurança” 240 sugestões de 140 parlamentares. Desse total, pouco mais de 10 não apresentaram relação direta com os temas (Forças Armadas, segurança pública, mecanismos de salvaguarda e segurança nacional), sendo, portanto, descartadas de minha análise. As sugestões originaram-se, notadamente, das fontes mapeadas no capítulo 4 (seção 4.4), ratificando a importância dessas na formação dos interesses e agregação de preferências dos parlamentares envolvidos nos debates acerca da matéria.

Para maior conhecimento da natureza das sugestões, analisei-as individualmente procedendo a uma classificação de seus objetos principais. É importante destacar que uma sugestão, em geral, tratava de mais de um objeto. Assim, dentre as 240 sugestões formais foram identificadas 325 propostas sobre 40 diferentes objetos. Subdividi-as em dois grupos – progressista e conservador. Sendo consideradas sugestões “progressistas” aquelas que traziam em seu bojo inovações para o desenho das regras e “conservadoras” as que buscavam manter as instituições prévias ou constitucionalizar regras de nível intermediário em vigência.

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

Na **tabela 5**, considerei apenas aqueles objetos que apareceram em três ou mais sugestões parlamentares diferentes, obtendo-se dessa forma um total de 26 de um conjunto de 40 objetos possíveis. Verifica-se que dos 10 objetos rotulados como conservadores, apenas um não alcançou um mínimo de três sugestões, indicando clareza e concentração entre as preferências conservadoras. Em direção contrária, as ideias progressistas demonstraram ampla variação. Isso mostra a falta de soluções discutidas previamente, bem como a inexistência de comunidades epistêmicas que fornecessem diagnósticos e soluções para a bancada progressista, bem diferente do que ocorria nas subcomissões para assuntos que tratavam de questões sociais como pobreza, idosos, pessoas com deficiência, entre outras vulnerabilidades.

Não se pode deixar de constatar que as ideias progressistas e conservadoras, em grande parte, eram inteiramente antagônicas e excludentes, característica que tornaria extremamente custosa a construção de consensos satisfatórios para os grupos envolvidos

Tabela 5 – Objetos das Sugestões Parlamentares Individuais na ANC

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

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

Outro aspecto interessante relaciona-se ao fato de que muitos objetos das sugestões colocadas no momento da ANC (desmilitarização da PM, criação de ministério da defesa, unificação policial etc) repetem-se constantemente em Propostas de Emendas Constitucionais nas décadas seguintes, demonstrando que insatisfações em relação à arquitetura institucional

do setor não são eventos recentes⁸⁵. Contudo, as propostas estavam dispersas, indicando que embora houvesse interesse, faltava organização, incorrendo em menor capacidade de capacidade de pressão desses grupos.

Com a finalidade de sublinhar a relação entre partidos e ideias propostas nesse primeiro momento da ANC (fase A), elaborei o **grafo 3** a partir da classificação das sugestões e de seus respectivos partidos. Imagens em formato de quadrado são representações das ideias conservadoras e em triângulos das progressistas. A espessura da seta refere-se à incidência quantitativa da relação. Os partidos à direita do espectro ideológico estão marcados em cor amarela e aqueles à esquerda em cor vermelha. O PMDB por sua característica ideológica heterogênea, sobretudo na fase inicial da Constituinte, foi sinalizado com a cor verde.

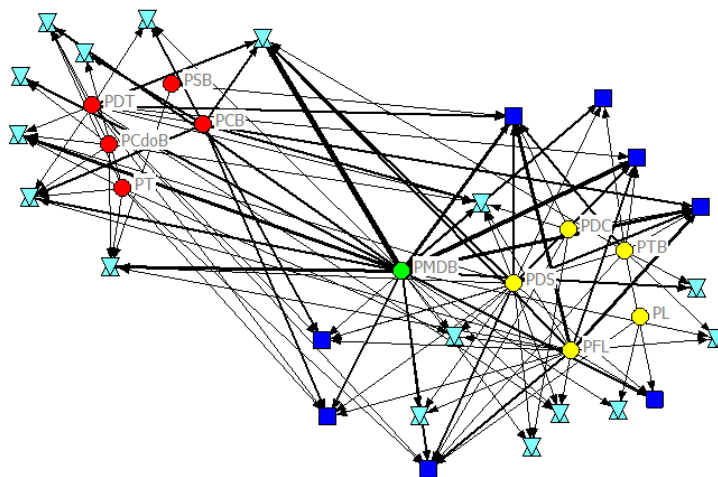
No **grafo 3**, torna-se evidente que o interesse por alcançar mudanças na Carta foi comum aos dois espectros partidários, neste primeiro estágio. Embora tenham defendido inicialmente algumas propostas de alterações, notadamente relacionadas à redefinição do papel constitucional da Polícia Federal e a criação da Polícia Rodoviária Federal - questões que se tornaram mais à frente verdadeiras pautas corporativistas -, prevaleceu uma coesão entre os partidos de direita e as sugestões conservadoras que buscavam manter os mecanismos autoritários existentes praticamente intactos.

Já a esquerda, neste primeiro momento, manifestou preocupação com a extinção de mecanismos criados pelos governos autoritários (SNI, CSN, DSN, obrigatoriedade de alistamento, ministérios militares). Como principal alternativa, se colocava a criação de um ministério da defesa. No campo da segurança pública, a ideia recorrente relacionava-se à desmilitarização da PM e também à subordinação das polícias aos governos estaduais.

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

⁸⁵ Um exemplo ilustrativo é a criação do Ministério da Defesa em 1999, no governo FHC. Durante a ANC houve amplo debate sobre a extinção dos ministérios militares e a criação de um ministério da defesa subordinado ao governo federal. Contudo, a proposta mesmo tendo sido defendida por militares ouvidos na audiência pública e recebido apoio de parlamentares não se materializou.

Grafo 3 - Total Network da Relação entre Sugestões Progressistas e Conservadoras e os Partidos Políticos (Fase A)



Fonte: Base APEM, Senado Federal.

No aspecto da participação da sociedade através da apresentação de sugestões populares⁸⁶, não consta no anteprojeto do relator da Subcomissão qualquer informação a respeito⁸⁷. Em contrapeso, há registros de empenhos de organizações sociais durante a fase M (emendas populares), teor que será considerado em outro tópico deste capítulo.

5.2.1.2. As Audiências Públicas (fase A)

As audiências públicas no âmbito da subcomissão ocorreram entre o dia 22 de abril e o dia 06 de maio de 1987, englobando um total de 7 sessões com a exposição de 24 convidados que debateram os mais diversos pontos referentes aos temas da subcomissão - **Quadro 9 (a) e 9b**. A fim de levantar ideias, argumentos e sugestões, os legisladores convidaram para as audiências, em sua maioria, policiais, militares, burocratas e professores vinculados ao

⁸⁶A partir de pesquisa realizada em fontes documentais físicas disponíveis no Arquivo Histórico do Museu da República (RJ), Monteiro (2009) conseguiu mapear propostas elaboradas por organizações da sociedade civil, em especial oriundas de Dioceses e Pastorais. Seguindo o mesmo critério anteriormente esclarecido, desconsiderei propostas que não tenham sido registradas formalmente pela ANC.

⁸⁷ Todavia, há menções de entrega de carta de popular sugerindo a unificação das polícias civil e militar nas atas da subcomissão.

Exército, sendo: ESG (04), EMFA (02), CSN (01), Ministérios Militares (03), Polícia Civil (01), PM e CBM (06), PF (03) e outros militares da reserva (02).

O processo de indicação dos expositores, bem como a definição da metodologia a ser adotada nas audiências públicas, foi ocorrendo ao longo das reuniões iniciais das subcomissões e não transcorreu em caráter uniforme, uma vez que o Regimento Interno não possuía regras específicas a respeito do funcionamento das audiências. Algumas subcomissões votaram listas de convidados, outras asseguraram o direito de manifestação aos que se apresentaram como pretendentes ou realizaram discussões coletivas com os presentes.

No caso da subcomissão em exame, houve muito debate acerca da quantidade de convidados e critérios de seleção dos representantes, se por lista nominal votada ou por cota individual de cada parlamentar. Evidenciava-se uma preocupação em relação ao apertado cronograma da ANC, em especial porque o tema abrangente da subcomissão exigiria debates com diversas entidades que, nas palavras do presidente da subcomissão, *faziam parte da nossa história* (p.19), porém o tempo disponível para tanto era exíguo. Ao final, decidiu-se por buscar ouvir o maior número de palestrantes em cada sessão, preferencialmente que defendessem ideias opostas ou alternativas, ampliando assim as visões e percepções. Em termos quantitativos, não foi exatamente um equilíbrio entre percepções de civis e militares, ou progressistas e conservadoras, que se observou, sobretudo porque quando convidadas as entidades militares designavam mais de um representante por tema e sessão⁸⁸. (BRASIL, Câmara dos Deputados, Atas da Subcomissão, 1987).

Indicar-se-ia, *a priori*, as entidades, deixando ao encargo de suas chefias a determinação dos nomes. Não obstante, alguns deles foram sugeridos diretamente pelos constituintes⁸⁹. Após apresentação de requerimento à Mesa da ANC, o senador Iram Saraiva conseguiu indicar os generais da reserva Antonio Carlos de Andrada Serpa e Euler Bentes para serem expositores em audiências da subcomissão. Isso gerou atrito entre os parlamentares diante do entendimento anterior de se convidar apenas entidades. O senador argumentou que o critério estava equivocado, sendo antidemocrático cercear o direito de voz de qualquer cidadão naquele evento. Contudo, na concepção dos constituintes Sadie Hauache e Ricardo Fiúza, as instituições competentes deveriam ter prioridade nas audiências, pois possuíam pleno conhecimento sobre as necessidades de inclusão ou supressão na legislação,

⁸⁸ Não havia impedimento de repetição representativa de uma entidade, porém a deliberação inicial definia a participação de um único representante de cada burocracia por tema.

⁸⁹ A participação do jurista Miguel Reale foi sugerida pelo relator, mas não acatada pelos integrantes. E o jurista se fez presente como ouvinte em diversas audiências.

além de serem “*as reais interessadas*” (BRASIL, Câmara dos Deputados, Atas da Subcomissão, 1987, p.16 e 79).

Ao mesmo tempo, estabeleceu-se que as audiências deveriam ocorrer cronologicamente segundo o desenvolvimento de um roteiro temático, o qual englobava os principais pontos e conceitos a serem esclarecidos para embasamento da proposição legislativa da subcomissão. Desse modo, o deputado José Genoíno propôs uma divisão temática que tratava: 1. natureza, finalidade e característica do Estado; 2. conceitos de segurança-defesa interna e externa; 3. conceito de segurança nacional; 4. papel das Forças Armadas, da Justiça e do Serviço Militar; 5. instrumentos e mecanismos de operacionalização da defesa da sociedade - policiamento, segurança pública (BRASIL, Câmara dos Deputados, Atas da Subcomissão, 1987, p.16). A sugestão foi atendida, deliberando-se, inclusive, que os nomes das entidades seriam definidos conforme a necessidade de aprofundamento temático de cada um dos tópicos, conforme apresentado nos **Quadros 9a e 9b**.

Para discorrer sobre o tópico 1, decidiu-se que um jurista vinculado à OAB ou um cientista político realizaria a exposição para garantir uma perspectiva legal e constitucionalista. Porém, na verdade, integrantes da ESG foram os responsáveis por essa palestra. Essa entidade ainda participou da discussão do tópico “defesa interna e externa” (tópico 2), em virtude de seu estudo doutrinário a respeito. Um representante da OAB foi convidado a falar sobre o tópico 3. Para as discussões dos temas 3 e 4, novamente, verificou-se uma maior presença de burocracias vinculadas aos militares. Definiu-se pela oitiva de entidades de classe da Polícia Civil e da Polícia Federal para esclarecimentos sobre o ponto 5; diante da ausência de uma entidade de classe das polícias militares e dos bombeiros, a solução encontrada foi regionalizar, convocando-se 6 entidades de 4 regiões diferentes⁹⁰.

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

⁹⁰ Segundo o presidente da subcomissão, a escolha regional de representantes das corporações serviria também para que se tivesse uma noção mais nacional da situação e particularidades dos estados, tendo em vista que mesmo no período de exceção dois estados brasileiros não tiveram comandantes oriundos do Exército.

Quadro 9 (a) - Audiências Públicas da Subcomissão: expositores convidados, temas das palestras, ideias defendidas e respectivas indicações
(Temas Associados à Defesa do Estado e de suas Instituições)

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

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

Quadro 9 (b) - Audiências Públicas da Subcomissão: expositores convidados, temas das palestras, ideias defendidas e respectivas indicações
(Temas Associados à Defesa da Sociedade e Segurança Pública)

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

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

Embora houvesse mais representantes militares e do governo, observou-se certo contraste de ideias e propostas, sendo algumas consideradas progressistas, principalmente aquelas assinaladas nas discussões sobre a defesa do Estado e de suas instituições (Ver Quadros acima) pelo presidente da OAB, general Euler Bentes e Antônio Serpa, Coronel Geraldo Lesbat da UNICAMP⁹¹, e ainda pelo professor da ESG, Roberto Cavalcante. No que se refere às audiências destinadas ao debate sobre a defesa da sociedade (segurança pública) foram escassos os posicionamentos progressistas. O representante da Polícia Civil foi o único a defender mudanças estruturais no sistema vigente.

Dada a incorporação no anteprojeto da subcomissão de muitas propostas apresentadas nas audiências pelas burocracias e atores vinculados ao setor, passarei agora aprofundar alguns aspectos relevantes dos debates para melhor compreensão da multiplicidade de interesses e conflitos existente entre as corporações e entidades consultadas.

Segundo o presidente da OAB, os constituintes deveriam aproveitar ao máximo aquele momento histórico de revisão das regras, uma vez que outro cenário como aquele talvez não acontecesse dentro de um século. Nessa direção, ele lembrou diversos dispositivos contidos no Anteprojeto Arinos como “*sugestões felizes e realistas*” as quais deveriam ser consideradas pelos constituintes, pois a subcomissão em questão trataria talvez do assunto mais sensível, em termos da história política recente, que em termos práticos e concretos foi deturpado, deformado, descontrolado na medida em que levou ao limite a crença mágica nos pressupostos da segurança nacional. Destacou ainda que o verdadeiro papel das Forças Armadas não seria no campo da segurança interna ou como defensora de estáticos ONP’s, mas como partícipe da legitimidade da democracia a partir de sua submissão à lei consentida e deliberada pelo povo (BRASIL, Câmara dos Deputados, Atas da Subcomissão, 1987, p. 53-55). Ademais, exibiu três teses aprovadas nos encontros da Ordem, originárias de juristas renomados: Miguel Reale (“liberdade e segurança nacional”), Fábio Konder Comparato (“Democratização e Segurança”) e Raimundo Faoro (Democratização e as Forças Armadas). Todas essas teses se aproximavam das propostas do Anteprojeto Afonso Arinos.

O Coronel Lesbat também defendeu a adoção de sugestões contidas no Anteprojeto e a criação do ministério da defesa. Em sua visão, embora não fosse o ideal, o texto apresentado pela Comissão Arinos era a proposta que melhor atendia aos desejos de mudança no setor. Deixou explícito que o grupo de intelectuais da UNICAMP rejeitava a C.F de 1967 e

⁹¹ Um dia antes do início das audiências da subcomissão, o Núcleo de Estudos Estratégicos da UNICAMP enviou convite para o deputado José Genoíno participar do painel sobre Forças Armadas e democracia, promovido pela Universidade. Este convite resultou na possibilidade de participação do coordenador do Núcleo, o professor Geraldo Lesbat.

“qualquer demaquiagem que possam vir a ser feitas sobre esse texto de 67, porque há uma diferença muito grande entre 67 e o que propõe a Comissão Arinos” (BRASIL, Câmara dos Deputados, Atas da Subcomissão, 1987, p. 74). Para ele, formalizar na Constituição o controle democrático das Forças Armadas tratava-se de uma questão central, colocando-as diante da competência pela decisão técnica, e não política, de defesa, excluindo em especial qualquer competência para lidar com a segurança pública. Haveria de se elaborar dispositivos capazes de distinguir diferenças entre as salvaguardas de defesa do Estado e a defesa interna, pois coincidir o conceito de defesa da pátria e das suas instituições com a ordem social e econômica vigente foi a brecha legal historicamente encontrada pela classe política dominante na defesa do *status quo*. Nesse contexto, as FFAA tornaram-se instrumento de regulação dos conflitos de interesses e das tensões econômicas e sociais do país, chegando a desempenhar autênticas atribuições policiais (BRASIL, Câmara dos Deputados, Atas da Subcomissão).

Alertou o Coronel sobre a autonomia das FFAA ser um fato e que a realidade brasileira, “de certo modo, conspirava contra a democracia (...) e aquele instinto golpista ainda existe no Brasil. A nossa extrema-direita vive em estado permanente de golpe, de conspiração” (BRASIL, Câmara dos Deputados, Atas da Subcomissão, p. 74). Por isso, a constitucionalização de instrumentos democráticos de controle sobre as burocracias militares e o uso da força seria necessária, mas não suficiente para impedir a possibilidade de novas intervenções militares no processo político. A estabilidade democrática dependeria não somente da condição necessária de afastamento dos militares dos centros políticos decisórios, mas aqui a condição de suficiência é a interação de diversos processos como o amadurecimento da sociedade civil, do fortalecimento dos partidos e, conseqüentemente, da assimilação por parte das forças conservadoras de que a ascensão ao poder somente dar-se-ia pela via das regras do jogo democrático.

O General Antonio Carlos de Andrada Serpa criticou as “*brigas semânticas*” e a obsessão em se debater o papel constitucional das Forças Armadas sendo que o mais importante constituiria focar nos fatos que atentavam realmente contra a segurança nacional, no sentido de integração, a exemplo das diferenças econômicas regionais e sociais (“Seção Constituinte”: subtópicos “Crise” e “Militar”, O Estado de São Paulo, 06.05.1987). Conforme o General:

“não será nunca tirando ou colocando aquela palavra que vai-se mudar a natureza das coisas. Nunca nos submetemos a letra quando nas intervenções militares da minha geração (...)”. Continua, “(...) a sociedade achar que muda o costume sempre através da lei escrita (...) então, por isso que eu acho que essas discussões sobre palavras, são discussões objetivas, não entram na essência dos fatos. Podem estimular, estou de pleno acordo que V. Ex as tiram esses excessos de dirigir a

política nacional. É claro, não há razões para isso. Mas, no mais, são palavras” (BRASIL, Câmara dos Deputados, Atas da Subcomissão, p.143).

De acordo com o General Euler Bentes⁹² a redefinição das atribuições das FFAA não garantiria que novas intervenções em contextos de crise ocorressem, mas poderia eliminar as brechas de interpretação e justificativa intervencionista e findar com um suposto papel de poder moderador atribuído a essas. Em seus termos: “retirar da letra constitucional a admissão intervencionista não exclui a sua possibilidade, mas torna-se mais difícil a aceitação de legítima, dentro das Forças Armadas e dentro das próprias parcelas da Sociedade.” (BRASIL, Câmara dos Deputados, Atas da Subcomissão p. 128). Para tanto, os artigos previstos no Anteprojeto Arinos deveriam ser incorporados no novo texto constitucional, inclusive as sugestões de reestruturação do sistema de segurança pública com a desmilitarização das burocracias responsáveis pelo policiamento preventivo e ostensivo. Uma reforma da Polícia Militar se fazia urgente pelo seu recente e amplo envolvimento corporativo com as decisões e iniciativas tomadas pelo Exército, via Inspeção de Polícias Militares, em detrimento de sua subordinação aos poderes estaduais. Por fim, durante sua apresentação na audiência, citou, por diversas vezes, que os trabalhos constituintes já recebiam e sentiam inúmeras pressões de *lobbies*, o que influenciaria a feitura da Constituição: *dado as pressões e aos lobbies, não sei se os constituintes poderão escrever o que desejam tão livremente (...)* (BRASIL, Câmara dos Deputados, Atas da Subcomissão, p. 141), mas estava ele certo de que se os parlamentares levassem a sério tal tarefa no âmbito da subcomissão e em plenário seria possível garantir a escrita de uma Constituição democrática.

As propostas progressistas proferidas pelo General (ver quadros 9a e 9b) provocaram uma reação imediata dos militares integrantes do governo. O Almirante Henrique Sabóia e general Leônidas Gonçalves afirmaram a necessidade de tomar como princípio o fato de se estar elaborando uma Carta democrática e por isso serem desnecessárias preocupações com questões antigas, *i.e.*, com possibilidades de intervenção militar futura, pois não existiria tal intento por parte das FFAA. Além disso, argumentavam que “não seria enfraquecendo o poder militar que se garantiria a democracia” (“Seção Constituinte”: subtópicos “Crise” e “Militar”, O Estado de São Paulo, 06.05.1987).

Em sua exposição na audiência pública, o professor da ESG, Pedro de Oliveira Figueiredo, apresentou interessante argumento em prol da defesa da manutenção do papel constitucional das Forças Armadas nas funções de segurança interna e externa. Segundo o

⁹² Lembrando que este general concorreu como candidato da chapa de oposição a Figueiredo, na ocasião da sucessão de Geisel.

“esguiano”, eliminar a vigente destinação constitucional das FFAA (segurança interna e externa) não excluiria a possibilidade de essas “realizarem um golpe contra o Governo (não há dispositivo legal que impeça uma revolução), mas retira-se do Governo a possibilidade de valer-se, em tempo hábil, das Forças Armadas para defender o regime democrático” (BRASIL, Câmara dos Deputados, Atas da Subcomissão, 1987, p.32-33).

Nessa perspectiva, o problema da instabilidade democrática não estaria relacionado à autonomia das FFAA, mas à fragilidade das instituições democráticas e da classe política quando ocasionavam vazios no poder. Para sustentar a manutenção do papel constitucional das FFAA, alguns constituintes da subcomissão utilizaram do mesmo argumento (Sadie Hauache, Ottomar Pinto, Ricardo Fiúza e José Tavares), indicando que a classe política recorria aos quartéis a fim de garantir o poder. Todavia, conforme lembrado pelo Coronel Lesbat, coincidentemente foram os conservadores da direita, e não os progressistas da esquerda, que se amparavam frequentemente no uso das prerrogativas das FFAA. Logo, haveria uma relação mais próxima entre conservadores golpistas e a elite militar⁹³.

A oitiva dos representantes do CSN foi bastante tumultuada em virtude da recusa de um membro do Conselho em responder questionamentos sobre o conteúdo do Anteprojeto Arinos, declarando não possuir autorização para exprimir opiniões em nome da entidade. Os constituintes demonstraram insatisfação e alegaram desrespeito do órgão em relação ao Congresso. Para Iram Saraiva, a negativa de esclarecimento levava a crer que o CSN “cruzava os braços” e concordaria com qualquer decisão que viesse a ser tomada pela ANC, porquanto não havia dado liberdade de discussão e debate aos representantes que a própria entidade havia designado.

Na percepção dos integrantes do EMFA, a motivação para a criação de um ministério da defesa era proeminentemente política. Pautada no temor de um novo golpe militar, buscava-se subordinar as FFAA a um ministro civil para encerrar qualquer retrocesso. Porém, “alguém em sã consciência acredita que a simples alteração de estrutura pretendida seria suficiente para atingir o efeito desejado?”. De acordo com Sérgio Vasquez de Aquino: “(...) não bastaria, inclusive, a inscrição na Constituição de dispositivo proibindo o golpe, porque quem estivesse disposto a perpetrá-lo, tendo forças para tanto, iria contra a própria Constituição”. Nesse aspecto, seria inútil e injustificável, inclusive sob o ponto de vista financeiro, alterar a estrutura dos ministérios militares. A respeito dos direitos políticos dos

⁹³ Não podemos nos esquecer da atuação dos militares junto à esquerda durante a campanha da legalidade, como colocou a deputada Sadie Hauache ao buscar confirmar a tese dos palestrantes. Mas cabe distinguir tal exceção. Naquele momento os militares e o governador do RS buscavam evitar um golpe e não realizar um.

militares, o EMFA se posicionou favorável a mudanças na regra vigente, restringindo esse direito apenas para os conscritos⁹⁴, e não abriram mão da permanência do alistamento militar obrigatório irrestrito. Neste último ponto, alguns constituintes divergiram, sugerindo uma profissionalização das FFAA como decisão estratégica tanto para suprir a demanda de modernização de suas instituições quanto para permitir a liberdade de escolha do cidadão. Contudo, o EMFA se colocou contrário a qualquer alteração no texto constitucional sobre o alistamento obrigatório.

Do ponto de vista das audiências destinadas à discussão do sistema de segurança pública, predominou forte posicionamento corporativo das respectivas burocracias e a fragilidade de fundamentação de determinadas propostas. Apesar de ter sido representada por apenas um delegado, a Polícia Civil compareceu em peso à audiência para demonstrar tanto interesse naquela arena quanto coesão organizacional, levando uma comitiva com cerca de 20 delegados e peritos⁹⁵. Agiram da mesma forma as polícias militares, bombeiros e a Polícia Federal. Todas as burocracias citadas entregaram documentos formais com sugestões para o texto constitucional e demandas particulares.

O delegado Cyro Vidal expôs uma concepção democrática da segurança pública como prestação de serviço à comunidade, centrada no respeito à cidadania e na defesa da coletividade e operacionalizada por corporações civis. Mesmo sem citar diretamente a Polícia Militar, em diversos momentos o delegado fez questão de enfatizar as diferenças de interesses, formação e valores existentes entre as corporações, advertindo que a eventual constitucionalização da PC não significava a obtenção de privilégios: “a Polícia Civil não deseja privilégios, não quer justiça especial, não pretende ser julgada por tribunal especial, pelo contrário, deseja um julgamento, de forma ordinária, do cidadão”. Assim, os atos da PC deveriam ser controlados efetivamente por autoridades constituídas, corregedorias de polícia e do judiciário, embora defendessem a investigação criminal e a manutenção da direção e supervisão do inquérito policial como funções exclusivas da PC e não do Ministério Público (BRASIL, Câmara dos Deputados, Atas da Subcomissão, 1987, p.87).

Segundo o delegado, tornava-se imperativo que os parlamentares destinassem uma seção exclusiva na Constituição para a definição de regras do sistema de segurança pública cuja natureza deveria ser civil, inclusive com a menção à regulamentação por meio de uma “Lei Orgânica da Polícia Civil”, visto que em nenhuma das Cartas anteriores existiu algo similar. Como sinalizou, a “Revolução” havia priorizado o segmento fardado, militarizado, da

⁹⁴ Indivíduos que prestam serviço militar inicial.

⁹⁵ As burocracias participaram como ouvinte de todas as reuniões da subcomissão.

polícia, fazendo-o crescer exponencialmente até chegar àquele ano a um efetivo de 300 mil no país.

Em seu pleito, a PC buscava mudanças na estrutura, aumentando as suas competências dentro do sistema de segurança pública, reduzindo a participação da PM, e atuando em conjunto com guardas municipais. Nessa direção, os policiais civis seriam os responsáveis por todo o ciclo de polícia e fundamentavam sua proposta nos modelos existentes em outros países. Não obstante tivesse a simpatia de alguns políticos, a proposta da função extinção da função policial da PM esbarrou em alguns argumentos sustentados não somente por conservadores, mas também por alguns progressistas, referentes a: i. tradição histórica - “não sendo possível pura e simplesmente se desejar apagar da ordem constitucional brasileira a presença da PM, nas ruas, no patrulhamento e no policiamento ostensivo e preventivo” -; ii. baixo nível de profissionalização do corpo da Polícia Civil; iii. altos custos de desmonte de uma burocracia volumosa e em funcionamento em todos os estados; iv. impossibilidade de reconstrução da antiga Guarda Civil (BRASIL, Câmara dos Deputados, Atas da Subcomissão, 1987). Apesar de destacarem que a expansão da desmilitarização da segurança dar-se-ia evidentemente de forma lenta e gradual, a PC não apresentou uma solução para a destinação do enorme efetivo das polícias militares.

No momento de transição política, dentre as burocracias do sistema de defesa e segurança pública talvez fosse a PM aquela a se encontrar numa situação mais delicada, em virtude das propostas de sua extinção que circulavam entre os constituintes. Diante disso, não seria suficiente apenas afirmar: “não somos, em absoluto, mecanismos de opressão ou forças cujo melhor "habitat" sejam, por exemplo, as ditaduras (...)”; seria necessário demonstrar sua natureza de instituição democrática, ou mesmo suas potencialidades para tanto, a fim de sustentar sua conservação no novo cenário. Destarte, os expoentes da PM e CBM nas audiências, assim como fizeram os membros das FFAA, buscaram condicionar diretamente a melhoria da corporação ao amadurecimento da democracia. Ante tal conjuntura, a PM adotou duas estratégias principais: i. valorizar o caráter civil de suas atividades, relativizando sua vinculação ao Exército⁹⁶; ii. evidenciar os custos sociais, políticos e econômicos incorridos numa eventual dissolução.

Para eles, tratava-se de uma falácia afirmar que as polícias militares tinham sido “colocadas em missões que desconheciam, especialmente nas últimas duas décadas. (...).

⁹⁶ As frases de efeito adotadas pelas corporações exprimiam precisamente isso: “*não há nenhum antagonismo entre Polícia Militar e Democracia*”; “*não existe nenhuma vocação da Polícia Militar para a repressão*”; “*a PM não tem nenhuma vocação para a violência, a insensibilidade social*”.

Embora assentissem que “as policias militares, há séculos, vem desempenhando o seu papel policial-militar (...) dentro das características do momento histórico da sociedade brasileira”, negaram ter ocorrido um desvio de suas funções durante a ditadura. Outra questão apontada como falaciosa se referiu à ideia de que a Guarda Civil desempenhou exclusivamente as atribuições de segurança pública durante os anos de sua existência. Segundo os expositores, as guardas realizavam a segurança apenas em grandes cidades - ainda assim em conjunto com a PM - sendo reservada às polícias militares a responsabilidade pela segurança na maior parte do território nacional (BRASIL, Câmara dos Deputados, Atas da Subcomissão, 1987, p. 101).

Demonstrou-se, portanto, preocupada com a impressão que a palavra “militar” poderia suscitar no imaginário da sociedade, e em especial dos constituintes. Nesse sentido, propôs estrategicamente uma renomeação da corporação a qual passaria a ser chamada de “Força Policial”, retomando a expressão cunhada na Carta de 1937. “Este nome Forças Policiais, num certo sentido, eliminaria um equívoco de considerar as Polícias Militares como forças essencialmente militares”, uma vez que sua condição de militar não se confundia com a dos militares das Forças Armadas. De acordo com o Coronel Nelson Freire, as PM’s seriam militares *sui generis*, pois o seu caráter militar não era permanente, sendo apenas empregado mediante uma eventual mobilização como força auxiliar e reserva do Exército, em casos extraordinários. Reconhecendo que a manutenção da ordem pública se tratava de uma atividade civil, afirmaram: “não fazemos policiamento militar. Não há policiamento militar. Há Polícia Militar, o que é bastante diferente. Não será a designação terminológica de nossa corporação que irá "militarizar" o policiamento”. Para os policiais presentes, o adjetivo “militar” era uma mera questão terminológica e não uma antítese à atividade de polícia civil (BRASIL, Câmara dos Deputados, Atas da Subcomissão, 1987, p. 105).

A atribuição militar da instituição, na visão dos comandantes, encontrava-se em declínio há tempos e evidências de sua desmilitarização seriam: o abandono de treinamentos tipicamente militares tipo combatentes, manobras etc; a mudança nos currículos das academias de polícia com enorme desproporção do ensino meramente militar ante o ensino policial; a formação de recursos humanos voltada para as relações sociais e humanas (BRASIL, Câmara dos Deputados, Atas da Subcomissão, 1987, p. 107). Além disso, segundo depoimentos de seus representantes, a PM possuía uma vocação para a preservação da ordem pública e uma destacada história de interação com a comunidade, muito em função do policiamento ostensivo que exige aproximação e assistência direta à população. Realçaram, portanto, as inúmeras atividades desenvolvidas pela corporação nos estados, as quais se constituíam como atuações para além das competências restritas de controle da ordem: defesa

civil; socorros médicos a parturientes e idosos; assistência a menores infratores; auxílio no controle de motins penitenciários; guarda florestal; fiscalização de trânsito; policiamento turístico e escolar; dentre outras.

Do mesmo modo, no que tange aos custos sociais, argumentaram que das modalidades de serviço público, o serviço policial fosse talvez o mais próximo ao cidadão em termos de acessibilidade; economicamente, dissolver a PM significaria enormes gastos públicos em nível municipal e estadual e a ociosidade de 300 mil funcionários especializados que, assegurados pela carreira pública, deixariam as ruas e retornariam aos quartéis; politicamente, a extinção da PM vulnerabilizaria os governos estaduais, pois sem uma burocracia centrada na hierarquia e na disciplina nada asseguraria que as decisões fossem acatadas pela Polícia Civil. Ademais, o direito dessa corporação civil à greve colocaria em risco a segurança da população.

Os representantes da PM e CBM confirmaram discordar de todas as conclusões do Anteprojeto Arinos porque não se basearam nas tradições do povo brasileiro e nas diferenças regionais: “não se consultou a realidade atual, desconheceu-se o passado, e projetou-se um futuro sem se levar em conta a tradicionalidade da existência secular de corporações que sempre teve sua preocupação voltada exclusivamente para o exercício integral de sua atividade”. Alegaram também que não houve participação direta de nenhum policial militar na Comissão. Com uma mensagem indireta para a Polícia Civil, defenderam a criação de juizados de instrução⁹⁷ e asseveraram não fazer nenhum sentido constitucionalizar uma burocracia sem qualquer vinculação com a União. Entretanto, fizeram questão de frisar que não pretendiam pressionar pela extinção das atividades exercidas por outros profissionais que também tinham como finalidade a manutenção da paz e tranquilidade pública, mas que não concordavam com a criação de burocracias cujas estruturas e funções fossem concorrentes no sistema de segurança e menos ainda com qualquer renúncia, ou divisão, de poderes e competências da Polícia Militar em nível estadual ou municipal (BRASIL, Câmara dos Deputados, Atas da Subcomissão, 1987, p. 102-105). Ao final, entregaram documento oriundo do III Congresso de Policiais Militares (fevereiro de 1987) que “*não visou a*

⁹⁷ Segundo proposta da PM, a criação no texto constitucional do Juizado de instrução permitiria o aproveitamento dos delegados em funções mais condizentes com a sua formação e possibilitaria dotar todos os municípios com pessoal altamente qualificado para o exercício das atividades de Juizes de Instrução, membros do Ministério Público, eliminando, por sua vez, a dicotomia de organismos policiais dos Estados membros. Com o Juizado de Instrução, a PC passaria á órbita do Poder Judiciário ou do próprio Ministério Público BRASIL, Câmara dos Deputados, Atas da Subcomissão, 1987).

preservação do status quo, mas o aprimoramento da PM,”, onde apresentavam nove pontos os quais deveriam constar no texto constitucional, e suas respectivas justificativas.

A Polícia Federal pleiteou a manutenção de suas atribuições e também a incorporação de novas funções (ver quadros 9a e 9b) e um maior destaque no texto constitucional, deixando de ser um departamento policial da União para se tornar um ator estratégico no sistema de segurança pública. Os policiais federais se colocaram contrários a algumas sugestões do Anteprojeto Arinos, em especial à atribuição de responsabilidade de policiamento rodoviário à Polícia Federal. Para eles, tal atividade já era desempenhada pelas polícias militares e destoava da natureza mais técnica da PF.

A grande polêmica que circundou esta última audiência pública da subcomissão e dividiu as opiniões dos constituintes tratou da possibilidade de criação das polícias Ferroviária Federal e Rodoviária Federal⁹⁸. Ao contrário do que se pode sugerir, a criação dessas corporações não implicava o desmembramento da PF, pois a patrulha rodoviária já existia como uma estrutura do Departamento de Estradas e Rodagens do Ministério dos Transportes⁹⁹, sem nenhuma vinculação com o Ministério da Justiça, e não exercia policiamento, somente fiscalização. Uma proposta então seria integrá-las à PF, o que não recebeu nenhum apoio dos policiais federais porque, segundo eles, não era qualificada como a PF, possuía a formação de nível primário, nas palavras de Wilson Perpétuo: “então, seria um casamento muito difícil entre organizações tão diferentes” e se tratava de uma burocracia contratada e não concursada que não teria condições de acompanhar as altas exigências estatutárias da PF.

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

⁹⁸ O relator da subcomissão admitiu ter sido procurado por órgãos de classe da patrulha rodoviária solicitando sua incorporação no texto constitucional.

⁹⁹ Em outubro de 1986, havia sido criada uma comissão interministerial para estudar o caso da patrulha rodoviária, mas essa foi suspensa em virtude do início da ANC. Todavia, segundo delegado federal Vicente Chelotti, as conclusões foram de que este efetivo ficaria subordinado ao DENATRAN para auxiliar na aplicação da Política Nacional de Trânsito.

os conservadores que explicitamente o refutavam dado seu conteúdo apresentar ameaças à estabilidade institucional¹⁰⁰.

Uma vez identificadas as principais ideias propostas, por políticos e burocracias, no contexto da ANC, passemos a compreender como elas repercutiram nos debates ideológicos das arenas decisórias, em emendas parlamentares e na elaboração dos anteprojetos e projetos. Antes, apresentarei o perfil dos políticos participantes na elaboração e apreciação de propostas de instituições do setor.

5.2.2 Perfil dos Políticos Participantes dos Debates sobre Instituições do Setor

O perfil completo da Comissão da “Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições”, composta por 66 políticos, seguiu a mesma linha característica do agregado parlamentar da ANC, com 25 políticos advogados em seu quadro. Do ponto de vista da composição partidária, foram 38 representantes do PMDB e 15 do PFL¹⁰¹ e 13 de outras legendas. Comparando-se com a formação das demais Comissões, destacou-se a significativa participação de egressos de partidos criados em período anterior à democratização ou vinculado aos militares: ARENA (7), PDS (24). Não por acaso, os ocupantes dos cargos importantes da subcomissão e comissão (presidências e relatorias) estavam envolvidos, direta ou indiretamente, com organizações do setor de defesa e segurança (Polícias e FFAA)¹⁰². Interessante notar que 39 políticos desse grupo integrariam posteriormente o Centrão. O quadro dos partidos de esquerda era extremamente reduzido, sendo 6 os representantes da esquerda na Comissão¹⁰³. Houve uma subrepresentação dos progressistas com direito à voto no âmbito desta arena.

Igualmente, os 20 políticos integrantes da “Subcomissão de Defesa do Estado, Da Sociedade e de Sua Segurança” refletiram o perfil geral da ANC e da sua Comissão no que se

¹⁰⁰ “Nosso Relator e todos nós, Constituintes, que participamos desta Subcomissão, não estamos tomando como base inicial, como boneco da nossa Constituição, o Anteprojeto Afonso Arinos, que não agradou, pelo menos à maioria” (...) já temos posições firmadas de repúdio ao anteprojeto Afonso Arinos, que no capítulo que a nossa Subcomissão examina apresentou conclusões, ao nosso ver, absolutamente dissociadas da realidade do interesse nacional, ficando por isso conhecida como a Proposta dos Notáveis” (Depoimentos do Presidente da subcomissão).

¹⁰¹ Inclusos os políticos da subcomissão.

¹⁰² Como já discorrido, a escolha dos cargos da subcomissão derivou do acordo prévio entre os líderes da Mesa da ANC, determinando assim José Tavares como Presidente, Raimundo Lira para 1º- Vice-Presidente, Daso Coimbra para 2º- Vice-Presidente e Ricardo Fiúza como Relator.

¹⁰³ Outras Comissões que os partidos de esquerda destinaram maior número de representantes: Ordem econômica (6); Ordem Social (8)

refere à formação profissional - sendo muitos deles advogados (11), confirmando a assertiva de prevalência de um perfil mais legalista entre os elaboradores das instituições do setor (SAPORI, 2007; LIMA, et al, 2000; ALVAREZ, et al, 2004). No que tange à distribuição partidária, o PMDB (11) e o PFL (5) conformaram a maioria. Esse espaço ainda congregou a participação de alguns políticos militares e policiais (3).

A partir do exame de fontes documentais (atas), observei no curso dos trabalhos da subcomissão alguns de seus suplentes, e também membros de outras comissões, se fizeram presentes, somando 38 políticos. Dezoito a mais que os formalmente inscritos. Denominei tais políticos de “participantes processuais”. Julguei ser importante concentrar o foco sobre este grupo porque dele faziam parte os políticos mais atuantes que buscaram tanto inovar quanto conservar as instituições, seja pela tentativa de influenciar o debate ideológico ou por meio de sugestões e emendas elaboradas e apresentadas reiteradamente ao longo do processo constituinte. Para análise, refinei a seleção dessa categoria selecionando aqueles que participaram de 3 ou mais encontros da subcomissão, identificando um grupo de 29 políticos formado por: 20 parlamentares titulares, 9 suplentes da subcomissão e os constituintes Jarbas Passarinho e Prisco Viana (presidente e relator da Comissão, respectivamente). Além desses, ressaltou-se a participação do deputado Haroldo Lima que demonstrou grande interesse e posicionamento de defesa de ideias progressistas. Ver tabela (anexo 1) na qual constam os nomes, perfis partidários e profissionais dos atores com participação ativa nas discussões.

5.2.3. A Dinâmica Legislativa na Subcomissão e Comissão: a consolidação das ideias conservadoras

Após a finalização da etapa das audiências, no início do mês de maio de 1987, o relator Ricardo Fiúza (PFL-PE) entregou formalmente seu anteprojeto aos constituintes da subcomissão. Nesse documento, o relator justificava que embora a sociedade passasse por um momento de clamor por mudanças, o texto constitucional não deveria admitir uma natureza antiautoritária ou antipopulista porque isso significaria olhar para o passado, esquecendo-se de traçar o futuro o que prejudicaria a construção da democracia em longo prazo, tendo em vista que o texto estaria ultrapassado em pouco tempo incorrendo em agravos jurídicos e à paz social. Além disso, inovar e modernizar, segundo o relator, “não deveria significar necessariamente romper com a tradição e os costumes, violentando a índole da Nação, pois

isso levaria a uma Constituição natimorta, a exemplo da de 1937”. (BRASIL, Câmara dos Deputados, 1987, Relatório da Subcomissão, p. 02).

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

“o modelo constitucional democrático não pode ser fruto de uma idealização puramente intelectual, sendo necessária uma visão realista e pragmática. Propor soluções quando se sabe de antemão serem impraticáveis, apenas para satisfazer a imaginação utópica, é não chegar a lugar algum. (...) O irrealismo tem sido uma fonte permanente de crises” (BRASIL, Câmara dos Deputados, 1987, Relatório da Subcomissão, p. 03).

A partir da divulgação do conteúdo do anteprojeto do relator, algumas matérias veicularam que o relator Fiúza admitiu ter optado por um “meio termo” entre as propostas apresentadas pelas burocracias, em especial pelas FFAA, e pelos constituintes¹⁰⁴. Entretanto, outras fontes afirmaram que o anteprojeto poderia ser considerado como a grande vitória dos conservadores, até aquele momento da ANC, visto que se embasava, mormente, nos dispositivos da Carta vigente e em sugestões apresentadas pelo Ministério do Exército, pelas FFAA e pelas Polícias Militares¹⁰⁵. Os conflitos de interesses entre integrantes da subcomissão foram amplamente divulgados pelos jornais. Para José Genoíno (PT), o relator priorizava ideias conservadoras e a tendência da subcomissão seria a de retirar as aberrações da Constituição em vigor, mas sem avançar e promover alterações mais profundas como a extinção do SNI e do CSN e a limitação do papel constitucional das FFAA¹⁰⁶.

As declarações do deputado e da imprensa provocaram a reação do relator. Em reunião da subcomissão, Fiúza (PFL) alegou estar sendo chamado de “militarista” pela mídia. Disse também que o deputado Genoíno fez insinuações, em uma emenda de sua autoria, sobre o relator ter favorecido o Exército ao incorporar fielmente suas sugestões no anteprojeto. O próprio Fiúza admitiu ter recebido em sua casa, mesmo após a realização das audiências,

¹⁰⁴ “Parecer atribui às Forças Armadas a defesa da Pátria e do Estado”, O Globo, 08 de maio de 1987.

¹⁰⁵ Fontes: O Globo, 13 de maio de 1987; Seção Política, O Estado de São Paulo, 26 de maio de 1987; Seção Política, Jornal do Brasil, 26 de maio de 1987; Folha de São Paulo, 25 de maio de 1987; “A Perda de Visão do Estado”, Estado de São Paulo, 24 de junho de 1987.

¹⁰⁶ Subcomissão do Estado veta maiores avanços, Correio Braziliense, 03 de maio de 1987.

diversos grupos de interesses (policiais, militares, religiosos) para ouvir informalmente suas sugestões e opiniões sobre o texto que elaborava, mas indicou que não havia nenhum problema em tal comportamento. Para o relator, problemas havia no comportamento do deputado Genoíno, e de sua bancada, por destoar dos demais constituintes, revelando-se extremamente preconceituosos em relação à questão militar porque se sustentavam numa filosofia política romântica e não na Ciência Política real, possível, sugerindo mudanças que implicariam “num Estado sem a menor defesa”¹⁰⁷. Em resposta, Genoíno asseverou: “(...) e no Relatório de V. Ex.^a está claro aqui, predomina exclusivamente os aspectos coercitivos na defesa do Estado” (BRASIL, Câmara dos Deputados, 1987, Atas da Subcomissão, p. 184). Até o final dos trabalhos da subcomissão, os ânimos entre os integrantes não arrefeceram e outros conflitos de ordem ideológica ocorreram, inclusive entre o Presidente da subcomissão e o relator, quando o primeiro discordou do tratamento dispensado à Polícia Civil no anteprojeto e insinuou que Fiúza havia desconsiderado a solicitação da PC na audiência pública, mas assimilado quase exclusivamente as propostas da PM (BRASIL, Câmara dos Deputados, 1987, Relatório da Subcomissão, p. 230).

Parte dos conflitos na subcomissão decorreu das diferentes formas de interpretação do Regimento Interno¹⁰⁸, de suas lacunas, e da dificuldade de sua aplicação em função da exiguidade de tempo para os trabalhos¹⁰⁹. Pode-se afirmar que a dinâmica legislativa no âmbito da subcomissão foi caracterizada por uma série de procedimentos à margem das regras previstas no Regimento Interno, visto que o RI determinava a discussão das emendas ao anteprojeto e a divulgação com antecedência dos pareceres do relator para em seguida ser votado o texto, o que não ocorreu.

Na subcomissão em análise o processo foi incompleto. Alguns eventos explicam a desorganização dos trabalhos, quais sejam: i. a mesa diretora não seguiu um cronograma de

¹⁰⁷ Políticos conservadores como Sadie Hauache, Ottomar Pinto e Fiúza acusavam a esquerda de intelectualizar questões pragmáticas e inventar modismos (desmilitarização das polícias, criação do ministério da defesa etc) sem nenhuma garantia de eficiência.

¹⁰⁸ O constituinte Hélio Rosas discordando dos procedimentos atropelados de apreciação do texto do relator e votação chegou a formalizar um requerimento a ser apresentado no Plenário da ANC. Neste, alegava que: “o presidente decidiu colocar em votação não o anteprojeto, ressaltados os destaques e as emendas, e sim um substitutivo apresentado aos integrantes da Subcomissão no dia de ontem, com um parecer que não incluiu a discriminação das emendas aprovadas, e que implica em modificação do anteprojeto e as rejeitadas, dificultando ou mesmo impedindo, em muitos casos, os pedidos de destaque. A decisão da qual eu recorro infringe o art. 17, § 2º, do Regimento, que determina a votação do anteprojeto e das emendas”.

¹⁰⁹ Eram frequentes as queixas dos constituintes em relação aos prazos estipulados pelo Regimento e à postura de Ulysses Guimarães na mídia afirmando que a ANC cumpriria o cronograma, independentemente de qualquer contratempo.

maneira a realizar o procedimento legislativo adequado; ii. falta de quórum¹¹⁰ para deliberar atrapalhando o andamento das atividades em diversas reuniões ordinárias e extraordinárias agendadas; iii. o atraso na entrega do anteprojeto do relator, realizada no último minuto do prazo de encerramento; iv. problemas no sistema de processamento de dados do Congresso (Prodasen) que impediu os constituintes integrantes da subcomissão de acessarem os pareceres do relator às emendas apresentadas.

Todos esses fatores dificultaram a discussão coletiva do conteúdo do texto do anteprojeto, reduzindo, inclusive, os destaques para votação. Assim, ao invés de analisarem o anteprojeto e o parecer às emendas para posteriormente apresentarem destaques e votarem, o processo legislativo incidiu em apenas uma reunião deliberativa na qual os legisladores tiveram de ler o substitutivo ali no momento, pois não o tinham recebido com antecedência, e em seguida apresentarem os respectivos destaques para a votação de apenas alguns.

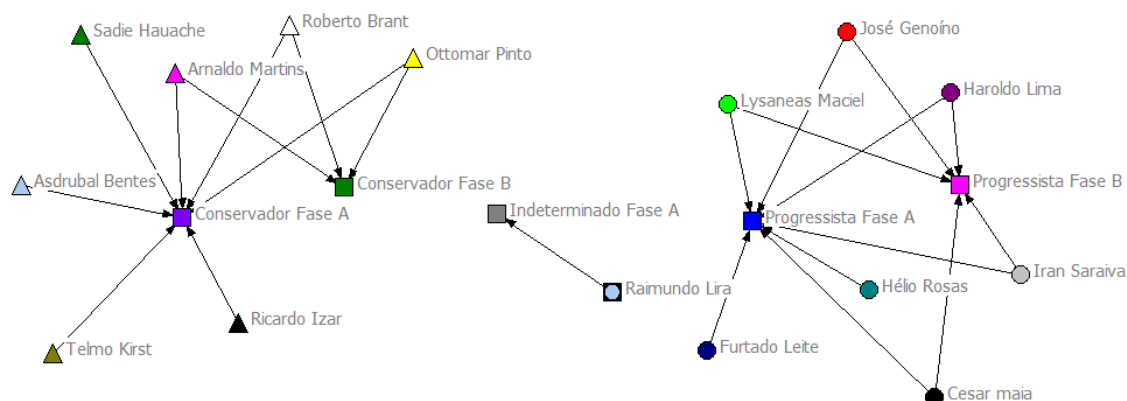
Nessa reunião, houve grande discussão entre os integrantes, pois um grupo, composto em sua maioria por conservadores, desejava votar imediatamente o substitutivo e outro exigia mais tempo para analisar as 240 sugestões constituintes da fase A (ver **tabela 5**), as 226 emendas ao anteprojeto do relator (fase B¹¹¹), e os pareceres do relator. Ao final, decidiu-se por votar o substitutivo naquele mesmo dia e a situação não foi mais caótica porque o conteúdo do documento substitutivo apresentado pelo relator era similar ao do anteprojeto entregue, possibilitando a reapresentação de emendas elaboradas anteriormente, na fase B, na forma de destaques.

Passando à análise do posicionamento dos denominados “participantes processuais” a partir do conteúdo das propostas sugeridas (fase A) e emendas apresentadas (fase B), observam-se dois aspectos importantes: i. transitividade das preferências dos atores conservadores e progressistas nas fases A e B, *i.e.*, os atores na fase B apresentaram o mesmo direcionamento ideológico da fase A; ii. divisão numérica equitativa entre o grupo de atores com propostas progressistas e conservadoras.

¹¹⁰ Houve reincidentes problemas de quorum na subcomissão. Alguns deputados apresentavam mais interesse em acompanhar outras comissões. Diante disso, estabeleceu-se que seriam realizadas duas reuniões para garantir maior participação e deliberar sobre procedimentos.

¹¹¹ Apresentadas por 52 parlamentares. Segundo declarado pelo relator, ele acatou apenas 7, de 226 emendas apresentadas, e nenhuma possuía caráter modificativo. Um jornal noticiou: “*todas as tentativas para explicitar que as Forças Armadas destinam-se à defesa da pátria e à garantia dos poderes constitucionais por iniciativa expressa destes (o pedido de defesa teria de partir do próprio Poder e não da iniciativa dos militares) foram derrubadas*” (Defesa do Estado – atendido os pedidos das Forças Armadas, Folha de São Paulo, 25 de maio de 1987).

Grafo 4 - Network de Participantes Processuais com Propostas Individuais e Emendas (Fases A e B)



Fonte: Base APEM, Senado Federal

A composição ideológica acima parecia ser suficiente para acirrar o processo de votação de emendas e destaques no âmbito da subcomissão tencionando o projeto a se configurar, no mínimo, como uma proposta moderada. Porém, não foi exatamente isso que aconteceu porque parte dos políticos não apresentou propostas nas Fases A e B, mas votou a favor das ideias conservadoras de outros políticos, em especial do relator, além disso, nem todos aqueles que apresentaram propostas progressistas e participaram dos debates nas fases A e B possuíam direito ao voto na subcomissão (César Maia, Haroldo Lima e Iram Saraiva) e houve também a retirada intencional de Hélio Rosas em protesto a não observância das regras do Regimento Interno.

Na votação do substituto do relator, apenas dois dos dezessete integrantes presentes votaram pela rejeição de seu conteúdo: José Genoíno (PT) e Lysaneas Maciel (PDT). Ainda assim, o grupo dos progressistas apresentou 63 destaques ao texto e os conservadores 4, sendo: 43 destaques de emendas; 14 destaques de expressões; 10 destaques de artigos e incisos. Contudo, deste total não foram votados 25 destaques¹¹². Todos os destaques progressistas foram derrotados na votação, por grande margem de vantagem, e apenas um destaque, de natureza conservadora, aprovado. Subcomissões e comissões com relatores de centro ou direita e com maioria conservadora, como foi o caso desta que tratou da defesa e segurança¹¹³, apresentariam vantagens para a obstrução de propostas progressistas, pois o

¹¹² Todos de autoria de José Genoíno que solicitou a retirada dos destaques da pauta diante da necessidade de ausentar-se da reunião para representar o PT em outra comissão.

¹¹³ Nota-se que foi a Comissão com maior número de representantes do centro do PMDB, e do PFL.

Regimento exigia maioria absoluta dos votos – independentemente do quórum no momento -, tornando difícil a aprovação de um destaque ou emenda de natureza progressista, o que naquele contexto ampliava ainda mais o poder discricionário do relator.

A frase do constituinte Ottomar Pinto: “sei que mantendo o **statu quo** só temos a ganhar a nível institucional aqui no Brasil” resume exatamente a natureza das ideias do grupo dos conservadores, materializada no anteprojeto do relator (BRASIL, Câmara dos Deputados, 1987, Atas da Subcomissão, p.40). Predominou-se no texto um empenho de preservação das instituições vigentes, em especial das funções e poderes das burocracias já constitucionalizadas – FFAA e PM, da Segurança Nacional e do CSN. Além disso, incorporou a nomenclatura “Forças Policiais”¹¹⁴, propôs um incremento nas funções da Polícia Federal e a criação de uma polícia judiciária. Ao acatar algumas emendas supressivas e sugestões dos constituintes da subcomissão¹¹⁵, o texto substitutivo do relator ficou um pouco menos conservador, apenas do ponto de vista do controle civil e político sobre as FFAA.

O projeto da subcomissão seguiu para a Comissão onde foi exibido pelo relator. Nessa arena (fase E), o texto recebeu 178 emendas de 62 políticos. Apenas 16 emendas possuíam conteúdo conservador, oriundas de políticos do PMDB e PDC. As 162 emendas progressistas foram propostas em sua maioria pelo PT, PMDB, PDT e PCdoB. Na fase “G” foram reapresentadas as 178 emendas. Ainda assim, na votação da Comissão, o anteprojeto do relator Ricardo Fiúza foi mantido quase na íntegra. Lídice da Mata (PCdoB) afirmou que a Comissão havia sido formada com “*o objetivo de não mudar nada*”¹¹⁶. Ao final, foram incorporadas apenas 13 modificações no texto base. Excluíram-se do texto as nomenclaturas “Forças Policiais” e “Polícia Judiciária”, retonando as denominações “Polícia Militar” e constitucionalizando a Polícia Civil.

Considerando o perfil da maioria dos convidados das audiências e dos próprios políticos envolvidos nessa primeira arena não foi contraditório que propostas com grandes alterações na estrutura de poder do sistema vigente tenham sido rejeitadas e não incluídas nos

¹¹⁴ Segundo o relator, foi a fórmula encontrada para compatibilizar e manter a divisão de funções entre as polícias: “não existiu nada mais trabalhoso para o relator desta Subcomissão do que compatibilizar papel de polícia militar e polícia civil. Para usar uma linguagem bem simples, no fundo, a polícia militar queria acabar com a civil e a polícia civil com a militar, resumindo em trocados” (BRASIL, Câmara dos Deputados, 1987, atas da subcomissão, p.190).

¹¹⁵ Segundo o relator, foram incorporadas emendas e sugestões dos seguintes constituintes: César Maia (PDT); José Tavares (PMDB); Roberto Brant (PMDB); José Genoíno (PT); Lysâneas Maciel (PDT); Joaquim Bevilacqua (PTB); Roberto Freire (PCB); Arnaldo Martins (PMDB) e Osvaldo Sobrinho (PMDB).

¹¹⁶ “Agora é a hora do voto, não do barulho”, O Estado de São Paulo, 26 de maio de 1987; “Seção Política”, Jornal do Brasil, 28.05.1987.

produtos da Subcomissão e da Comissão (fases B, C, F e H). Sobre o perfil dos legisladores na cena política da Constituinte, acrescenta Carvalho (2006):

Se é difícil imaginar a capacitação civil em questões militares, é mais difícil visualizar uma vontade política em consolidar o poder civil”. De acordo com o autor, essa vontade não estava presente na ação política do ocupante da Presidência da República (José Sarney) e, inequivocamente, não se manifestaria no partido majoritário (PMDB), nem havia traços dela no PFL e no PTB ou em outros partidos do “Centro Democrático” (CARVALHO, 2006. p.127).

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

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

Instalada no início de abril de 1987, a Comissão de Sistematização (CS) possuía a tarefa de elaborar, a partir dos textos enviados pelas subcomissões e comissões, o projeto de Constituição que serviria como base para discussão e votação no Plenário em primeiro turno. Além dessa atribuição, a CS analisaria também as emendas populares e realizaria audiências públicas. Em disputa interna no PMDB, foi escolhido o deputado Bernardo Cabral (ex-presidente da OAB) e, por acordo partidário, a presidência foi atribuída ao senador Afonso Arinos (PFL-RJ)¹¹⁷. Mário Covas (PMDB), na condição de líder do partido majoritário, indicou para grande parte das subcomissões e comissões relatores com perfil progressista e,

¹¹⁷ Regimentalmente, a CS seria composta por 49 membros titulares, aos quais se somariam os 24 relatores das subcomissões, oito relatores e oito presidentes das comissões, totalizando 89 parlamentares. Para adequar a proporcionalidade da representação partidária o quórum do comitê foi ampliado para 93 integrantes. Inicialmente, completavam a Mesa os constituintes Aluísio Campos (PMDB-PB) e Brandão Monteiro (PDT-RJ), respectivamente, primeiro e segundo vice-presidentes. Posteriormente, dado o ritmo intenso de trabalho, os senadores Jarbas Passarinho (PDS-PA) e Fernando Henrique Cardoso foram indicados como terceiro e quarto vice-presidentes.

uma vez que estes seriam integrantes natos da CS, isso reverberou sobre a natureza mais progressista dos produtos dessa comissão e, igualmente, construiu uma arena propícia à organização da maioria conservadora em blocos, dando-se início à disputa partidária propriamente dita na ANC (SOUZA, 2001).

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

No dia 14 de julho, o relator apresentou um novo projeto da CS - “projeto zero”, composto por 496 artigos, marco inicial para a apresentação de emendas populares e de plenário. Todavia, o referido projeto introduziu apenas algumas ligeiras alterações de conteúdo na seção de defesa e segurança, em comparação com o anterior, recebendo 356 emendas parlamentares aos artigos da área de defesa e segurança.

Do total de 122 emendas populares, 4 foram apresentadas por associações vinculadas às burocracias do sistema de segurança pública e reivindicavam: i. criação da Polícia Rodoviária Federal – subscrita por associações de classe dos policiais rodoviários; ii. constitucionalização da Polícia Civil – oferecida por Associação dos escrivães de polícia de São Paulo e outras entidades; iii. manutenção de poder de censura da Polícia Federal – subscrita pela Associação de Censores Federais e outras entidades; iv. Criação do juizado de Instrução – oferecida pela Polícia Militar de Goiás e outras entidades. Nota-se que além de terem sido representadas nas audiências públicas¹¹⁸, as corporações ainda buscaram reforçar suas pautas por meio do mecanismo das emendas populares. Mesmo diante da necessidade de racionalizar estrategicamente os mecanismos de pressão disponíveis na arena da ANC, as disputas entre PM e PC ficaram visíveis quando a PM utilizou-se de emenda popular para pleitear a criação de uma instituição que limitaria o poder da PC – os juzizados de instrução.

No campo das instituições de defesa e segurança pública, os integrantes da comissão de sistematização (CS) já sinalizavam seus posicionamentos progressistas na fase “A”, quando ofereceram a maioria das sugestões de mudança naquele momento. No contexto da CS, o relator Bernardo Cabral expôs convergência com diversos pontos do Anteprojeto

¹¹⁸ Com exceção da Polícia Rodoviária Federal.

Afonso Arinos ao modificar a natureza conservadora das propostas de instituições para o setor preconizadas no projeto elaborado por Ricardo Fiúza (PFL). Nessa direção, em seu Substitutivo, denominado Cabral I, o relator radicalizou e excluiu do texto constitucional a seção “segurança nacional”, extinguiu o CSN, adotando a criação do Conselho de Defesa Nacional e restringiu o papel constitucional das FFAA. Ao mesmo tempo, suprimiu diversos dispositivos que detalhavam excessivamente a seção “segurança pública”. Com um texto de apenas 1 artigo e 3 parágrafos, descreveu objetivamente a função de cada corporação policial. Todavia, o marco mais importante foi a supressão da vinculação das PM’s ao Exército como forças auxiliares e reservas. Nesse texto, a PM seria uma burocracia civil subordinada ao governador.

O Substitutivo Cabral I, divulgado em agosto de 1987, recebeu a maior quantidade registrada de emendas conservadoras e corporativistas, permitindo considerá-lo como o esboço de texto constitucional mais progressista que se desenhou para a área durante a ANC. Este também inovou em outras questões polêmicas como o sistema de governo, a participação do Estado na economia anistia aos militares cassados, dentre outros. Portanto, já deveria ser prevista a forte reação dos mais diversos segmentos conservadores (empresários, proprietários rurais, militares, religiosos) à ousadia da minoria progressista que atuava resguardada pelas regras do Regimento em vigência. Inclusive, alguns autores consideraram um erro estratégico da liderança peemedebista ao forçar a aprovação dessas questões polêmicas num cenário político desfavorável, supondo que a minoria ali organizada poderia impor seus interesses a uma maioria dispersa (FREITAS, et al, 2008).

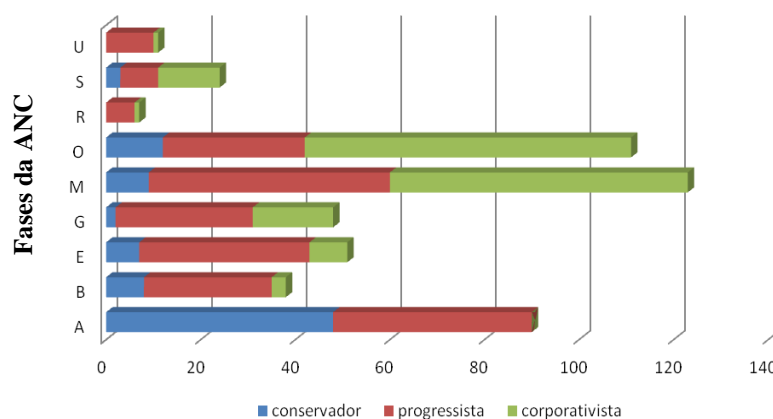
Reações imediatas às propostas da CS, em especial ao texto do Substituto I, surgiram de todos os lados, dentro e fora da ANC, inclusive com especulações sobre a possível intervenção das FFAA no processo. O Ministro do Exército, General Leônidas Gonçalves, em reunião ministerial em setembro daquele ano, afirmou que a ANC era dominada por uma minoria ativa de parlamentares de esquerda, não representativos da nação, e que o Exército estava preparado para servir ao país e evitar excessos desse grupo (Jornal do Brasil, 06.09.1987). Plínio Corrêa de Oliveira - representante do agrupamento ideológico denominado Tradição, Família e Propriedade (TFP) - criticou intensamente as limitações impostas ao poder militar e o controle legislativo sobre as FFAA na redação da proposta de Cabral I. Além disso, dentre outras condenações ao texto, considerou absurda a exclusão da natureza militar da PM, sem a qual não poderia haver brecha para a intervenção das FFAA na ordem interna do país (OLIVEIRA, 1987). O texto de Cabral mencionava também a anistia aos militares casados em 1964 com a possibilidade de promoção retroativa. Este último

aspecto irritou os ministros militares. Além de Leônidas Pires Gonçalves, o Ministro da Marinha, Almirante Henrique Saboia e o Ministro da Aeronáutica, Brigadeiro Octávio Moreira Lima, passaram a atuar mais frontalmente junto aos constituintes (BEZERRA, 2012).

Do ponto de vista dos atores internos à ANC, a resposta ao comportamento progressista da CS se manifestou, principalmente, através das emendas parlamentares apresentadas e da formação de coalizões políticas e partidárias, a exemplo do Centrão.

Ao analisarmos as emendas apresentadas sob uma classificação de seus conteúdos nas fases da ANC, **gráfico 4**, verifica-se uma mudança na conduta dos constituintes que defendiam ideias conservadoras e corporativistas. Enquanto na fase A (sugestões parlamentares individuais) tanto propostas conservadoras como progressistas mobilizaram os atores, entre as fases B-G os progressistas continuaram ativos, mas os conservadores, numa zona de conforto com o projeto do relator Fiúza, se manifestaram bem menos. Este cenário se modificou após o início dos trabalhos da CS e, em especial, do substitutivo Cabral 1, quando evidenciou-se o desencadeamento de uma forte reação corporativista e um relativo aumento de políticos com posicionamentos conservadores (fases M e O). Iniciado o Plenário (fases R-U), o projeto é colocado em votação e a possibilidade de apresentar emendas fica reduzida, sendo mais comum utilizar o instituto do Destaque, por isso a redução significativa no número de emendas.

Gráfico 4 - Posicionamento dos Constituintes Segundo Análise de Suas Emendas (Fases ANC)



Fonte: Base APEM, Senado Federal

A formalização do bloco suprapartidário “Centro Democrático” – Centrão – também pode ser considerada como uma reação ao tom progressista dos textos da CS (KINZO, 1990; GOMES, 2006; MARCELINO *et al*, 2009; SOUZA, 2001). Partidos como o PFL, PDS, PDT,

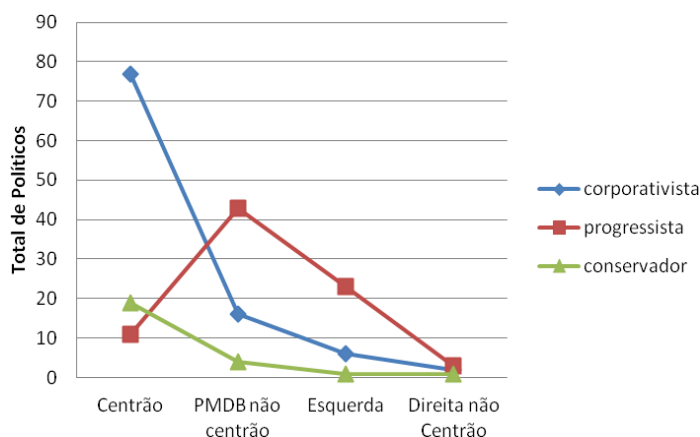
PL, PDC e parte do PMDB começaram a se articular para constranger, e mesmo anular, os avanços “exagerados” da CS. Embora o Centrão não fosse um bloco estritamente homogêneo, pesquisa realizada por Kinzo (1990) indica que seus integrantes manifestavam coesão, sendo possível traçar seu perfil através de algumas variáveis selecionadas. O objetivo principal da autora foi questionar a tese da indiferenciação entre os partidos no que tange à sua ação parlamentar. Seus resultados indicaram “não ser possível negar que clivagens partidárias de fato se constituem, quando se trata de questões relevantes, como é o caso daquelas decididas na ANC” (p.120). Destarte, o comportamento dos partidos demonstrou razoável previsibilidade e a existência de tendências ideológicas estáveis e não um caos como suposto por muitos.

Tal qual realizado por Kinzo (1990), ao identificar que dentre os partidos atuantes na ANC o Centrão assumiu os maiores índices na escala de governismo e conservadorismo, em minha análise, o posicionamento predominante dos parlamentares que apresentaram emendas e sugestões para a defesa e a segurança, agrupados segundo classificação de Marcelino, et al, (2009), permitiu-me concluir que o Centrão, sobretudo por sua expressão numérica, foi ator determinante para o resultado corporativista nas instituições do setor. Este bloco reuniu os políticos menos progressistas, mais conservadores e corporativistas dentre todos aqueles que manifestaram interesse nessa área (**gráfico 5**).

Não há consenso na literatura sobre a quantidade de constituintes que integraram este bloco, variando entre o mínimo de 152 (DIAP) e 313 (MARCELINO, et al, 2009), por isso, adotei como parâmetro a quantidade proposta por esta última fonte, uma vez que a metodologia de classificação utilizada pelos autores - PMDB não Centrão (ala mais à esquerda); Esquerda (PT, PSB, PDT, PCB e PCdoB); Centrão¹¹⁹ e Direita não Centrão (PFL, PTB, PL, PDS) – além de possuir maior refinamento ao se embasar em cruzamento de diversas fontes e testes de regressão linear, permitiu-me realizar uma análise mais aprofundada sobre a heterogeneidade do PMDB, o que auxiliou a localizar distinções entre as propostas progressistas e conservadoras pleiteadas pelo partido no campo da defesa e segurança.

¹¹⁹ Integrou o Centrão uma maioria de políticos com vinculação ao regime ditatorial (57,8%) e forte orientação ideológica conservadora, assim se dividindo entre os partidos: PMDB (134); PFL (114); PDS (32); PDT (1); PTB (19); PL (6); PDC (6); PTR (1). Fonte: MARCELINO, et al, 2009. Suas principais lideranças foram as seguintes: Roberto Cardoso Alves (PMDB-SP); Afif Domingos (PL-SP); José Lourenço (PFL-BA); Ricardo Fiúza (PFL-PE); Delfim Netto (PDS-SP); Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP); José Maria Eymael (PDC-SP); Gastone Righi (PTB-SP); Roberto Jefferson (PTB-RJ); Paes Landim (PFL-PI); Expedito Machado (deputado, PMDB-CE); Sólton Borges dos Reis (PTB- SP)

Gráfico 5 - Posicionamento Predominante dos Políticos na Área de Defesa e Segurança Segundo Clivagens Partidárias e Ideológicas (Fases da ANC)



Fonte: Base APEM, Senado Federal

Antes mesmo de iniciar a fase de Plenário, após outra rodada de proposição de emendas, muitas negociações e pressão de alguns grupos organizados (MARTÍNEZ-LARA, 1996), o novo Substitutivo, denominado Cabral II, com 264 artigos, foi apresentado em setembro de 1987. O relator da CS sofreu pressões ora para incorporar, ora para retirar do anteprojeto determinados trechos que desagradassem ou fossem considerados omissos em relação aos interesses dos vários setores da sociedade civil, das corporações e do governo. Nesse estágio, a busca pelo consenso era a forma mais oportuna de lidar com os impasses e diferenças de interesses. As implicações para área de segurança e defesa foram significativas, sendo necessário retroceder em alguns aspectos e negociar com as forças conservadoras¹²⁰ e, sobretudo, considerar o forte corporativismo das polícias.

Assim, a proposta de instituições de segurança e defesa que vai à Plenário para votação é uma versão lapidada pelas negociações no âmbito da CS, sendo praticamente esta a versão cunhada na CF. de 1988¹²¹, excluindo-se do texto, por exemplo, a desmilitarização da PM e CBM. Portanto, a polêmica alteração do Regimento Interno¹²², galgada pelo Centrão, e a própria dinâmica de votação em Plenário não parecem ter influenciado de forma determinante

¹²⁰ No âmbito da CS, o lobby militar passou a ser realizado por Jarbas Passarinho (PDS-PA) e José Lourenço (PFL-BA), ambos representantes do Centrão. A prioridade era articular a pressão sobre o relator e os demais líderes para que a anistia aos militares cassados em 1964, a desmilitarização da PM e a redação que tratava das Forças Armadas, tal qual o substituto 1, não passassem.

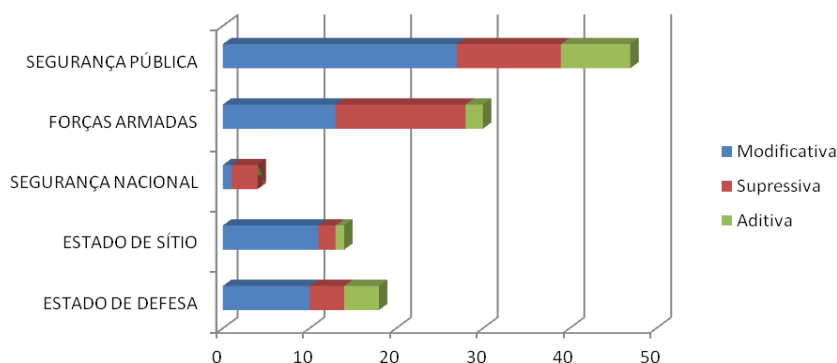
¹²¹ Ressalto que depois de longo lobby, em diversas frentes e com apoio irrestrito do Centrão, a Polícia Rodoviária Federal conseguiu entrar no texto na versão Projeto B, já em Plenário. No bojo, entrou também a Polícia Ferroviária Federal.

¹²² Gomes (2006) demonstra a importância da alteração das regras do RI no resultado de matérias polêmicas como questões trabalhistas, de reforma agrária e do sistema de governo.

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

Por fim, os dispositivos referentes ao papel constitucional das FFAA, ao serviço militar, ao Estado de Defesa e de Sítio acabaram recebendo uma redação mais moderada, pois não atendiam completamente nem aos interesses originais dos militares, tal qual impresso no texto da subcomissão, nem as preferências progressistas da CS. Porém, não houve retrocessos no que se referiu à extinção da Segurança Nacional e do CSN, configurando-se como a grande vitória dos progressistas na matéria. Quanto ao desenho do sistema de segurança pública, o texto constitucional ainda sofreria alguns pequenos ajustes até sua redação final como demonstrado no **gráfico 6**. Esta foi a seção mais divergente e com maior número de vetos ao longo da ANC. A matéria que apresentou maior consenso foi o Estado de Sítio, seguido do Estado de Defesa.

Gráfico 6 – Processo de Redação das Instituições de Defesa e Segurança na ANC de 1988



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

No momento da ANC, o tumultuado processo de elaboração das regras concernentes à segurança pública relacionou-se tanto com a natureza das instituições prévias do setor quanto com o comportamento parlamentar assumido pelos constituintes. De acordo com Melo (1999), cada área temática exibe um padrão específico de interação estratégica entre os atores políticos e uma estrutura de conflitos políticos característica. “As escolhas constitucionais

constituem as próprias regras do jogo enquanto o jogo está sendo jogado”, consistindo em instituições que determinam as condições de suas próprias reformulações ou mudanças e por isso têm alto grau de estabilidade.

Como dito, a transição política se inicia com corporações organizadas em suas respectivas pautas, e relativamente experientes na atividade de pressão junto ao Executivo por regulamentação, ou desregulamentação, de direitos e funções. Não se tratava de uma nova política a ser desenhada ou acrescida à Carta, mas sim de um sistema já existente e altamente complexo e conflituoso em relação ao seu funcionamento, à sua centralização estatal e ao pacto federativo. Tais características num cenário democrático provocam uma dinâmica mais próxima de uma revisão, conversão ou de continuidade com algum nível de aperfeiçoamento, do que de uma mudança substancial em sua estrutura.

Considerando isso, a estratégia dos constituintes de identificar os interesses e demandas dos diversos atores do sistema, buscando compatibilizar o texto de modo a demarcar a margem de ação de cada corporação sem, no entanto, interferir na estrutura de poder das demais parecia sugerir que um sistema seria construído a partir da agregação de preferências. A escolha dos parlamentares foi a de constitucionalizar o maior número de burocracias no sistema de segurança. Assim, demonstraram interesse na criação da Polícia Rodoviária Federal¹²³, na ampliação de competências da Polícia Federal, na constitucionalização da Polícia Civil, na legalização das Guardas Municipais e na manutenção da PM com a exclusividade do policiamento preventivo e, simultaneamente, subordinada ao Exército.

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

¹²³ Em especial os parlamentares Ivo Cersósimo, José Maranhão, Cunha Bueno, Ubiratan Spineli e Siqueira Campos.

pública, como bem sintetizado por Sapori (2007), solto e corporativista com uma revinculação difícil aos governos estaduais.

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

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

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

Pierson (2006) e Thelen e Steinmo (2002) e, igualmente, a existência de uma comunidade de especialistas interessados em formar coalizões política como condição necessária à mudança institucional.

Todavia, ganhos importantes foram alcançados no debate sobre a defesa e certa independência entre a dimensão da defesa do Estado e da segurança do cidadão foi inicialmente delineada. Ademais, como tratarei no próximo capítulo, o cansativo embate entre políticos na ANC na busca por tentar compatibilizar as demandas das corporações, em especial, acabou por produzir zonas cinzentas, lacunas e ambiguidades no desenho constitucional do setor que se tornaram estratégicos para os agentes de mudança.

Diante de um cenário de imprevisibilidade e de informações incompletas, caso se optasse por um desmonte das instituições vigentes, torna-se evidente a escolha dos atores políticos de deixar por conta da história e do aprendizado institucional democrático a reformulação gradual do setor da segurança, como ressaltaram diversas vezes os constituintes em seus discursos. É necessário tempo para o desenvolvimento das instituições e este processo não é evolutivo e linear, está constantemente sujeito à contestação dos agentes.

**PARTE III – INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA NO PERÍODO DA
NOVA REPÚBLICA**

PARTE III – INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA NO PERÍODO DA NOVA REPÚBLICA

Esta última seção da tese cumpre um papel descritivo-explicativo. Identifica os esforços por mudanças em nível constitucional na arena política nacional pós 1988, a estrutura das instituições de segurança e sua relação com as instituições produzidas em nível infraconstitucional e a combinação de fatores endógenos e exógenos capazes de provocar a mudança institucional gradual.

Para tanto, aprofunda o exame da estrutura das regras vigentes (conteúdo da gramática institucional) a fim de se apontar as lacunas e ambiguidades suscetíveis à exploração interpretativa dos agentes. Em seguida, analisa de forma agregada as propostas de emendas constitucionais submetidas no curso de 1989 a 2014 e as regras infraconstitucionais aprovadas.

Ademais, identifica os agentes mobilizados pela agenda da mudança, as ideias defendidas e a coalizão formada com acadêmicos e técnicos e suas principais estratégias de ação empreendidas no sentido de converter as instituições na direção de novos propósitos e interpretações progressistas.

CAPÍTULO 6 – Agentes de Mudança, Contextos Políticos e Instituições Nacionais de Segurança no Período Democrático (1989-2014)

Neste último capítulo apresento os fatores explicativos da tese de existência de mudança institucional no campo da segurança pública, a despeito da estabilidade características de suas macroregras no período de 1989-2014. Início a análise a partir de uma descrição qualitativa das regras decorrentes da ANC, retomando algumas críticas levantadas pela literatura. Igualmente, identifico os esforços de mudança assumidos pelo Executivo e Legislativo ao longo da Nova República. Procedo, para tanto, à observação das Propostas de Emendas Constitucionais (PEC) submetidos nesse período. Em seguida, exponho a dinâmica institucional das regras formuladas após 1988 e, ao operacionalizar categorias do modelo teórico da Mudança Institucional Gradual, indico a sequência de micro acontecimentos políticos que produziram causalidade contextual gerando mudanças no setor. Deste modo, texto minhas hipóteses e respondo à questão de pesquisa: *como e por que, a despeito da estabilidade das regras constitucionais, ocorrem mudanças nas instituições e políticas de segurança, sejam no conteúdo dos programas e ações políticas, sejam nos marcos e mecanismos regulatórios intermediários?*

Os dados utilizados neste capítulo foram coletados, principalmente, nas bases de dados sobre atividade legislativa da Câmara, Senado e Casa Civil, tendo sido analisada toda a legislação aprovada, rejeitada, arquivada e em tramitação referente às instituições de segurança pública no período de 1989 a 2014, sistematizada num banco de dados com 1.207 observações¹²⁴. Além dessas fontes, utilizei relatórios de gestão do Ministério da Justiça e do Tribunal de Contas da União, programas de governo e textos acadêmicos para mapear aspectos das políticas e identificar os atores integrantes da coalizão de defesa que ajudaram a conformar mudanças institucionais.

Neste último capítulo a análise centrar-se-á nas instituições de segurança, apesar de nos capítulos anteriores existir apresentação e discussão de dados sobre as instituições de defesa. A explicação reside na ideia de que a separação entre as matérias (segurança – defesa)

¹²⁴ Incluindo os Projetos de Lei Ordinária e Complementar, utilizados para a identificação daqueles projetos em tramitação mais importantes para o desenvolvimento de mudanças.

tornou-se institucionalmente mais clara a partir da C.F de 88¹²⁵, sendo desnecessário ampliar o escopo dos dados.

6.1. A Gramática das Instituições de Segurança na Nova República

Em comparação com as demais Cartas, a Constituição Federal de 1988 garantiu modificações nas regras do arranjo federativo no campo da segurança pública pautadas mais diretamente na limitação de atuação e poder da União na área (c.f. art. 21, inciso XIV) e, conseqüentemente, na ampliação das competências, poderes e autonomia dos estados¹²⁶. Ademais, o tema recebeu um capítulo exclusivo nesta Constituição (Capítulo III, seção III, Art. 144) no qual consta, pela primeira vez, tanto a nomeação de todas as instituições do sistema como as obrigações e papeis constitucionais reservados a cada burocracia. Outra alteração importante disse respeito ao poder de os governos estaduais não somente administrarem e organizarem suas burocracias, mas legislarem sobre suas forças policiais¹²⁷. O texto ainda concedeu ao município a faculdade de criar guarda municipal destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações.

De certo modo, com tal arranjo a Constituição contemplou o triplo federalismo brasileiro, criando um sistema caracterizado pela demarcação e divisão de funções e competências das corporações policiais e burocracias correlatas nos níveis federados. A despeito disso, não estabeleceu dispositivos de coordenação e cooperação imperativa entre os atores do sistema e nem mesmo entre as próprias corporações estaduais. Uma vez que durante a ANC a proposta de um sistema unificado de segurança nos estados foi recusada, no modelo vigente o ciclo completo de segurança pública - o qual compreende ações de prevenção, investigação e repressão qualificada - não é realizado de forma integrada entre as burocracias¹²⁸. Com a nova Carta, os estágios de formulação e execução da política de segurança pública nos estados passam a ser executados pelas burocracias policiais, sob o comando dos governadores. Assim, cada estado possui, pelo menos, duas organizações

¹²⁵ E tendo em vista que a ideologia de segurança nacional, que acabava entrelaçando as duas áreas, foi excluída do texto constitucional.

¹²⁶ Artigo. 21, inciso XIV

¹²⁷ Embora tenham poder de legislar, os governos se deparam com estruturas burocráticas e instituições pré-determinadas (no caso da PM vinculada à outra Instituição) e já em funcionamento o que, conseqüentemente, acarreta limitações e constrangimentos à prerrogativa legislativa e às propostas de reformas.

¹²⁸ O que não impede, embora não seja tão comum a ocorrência de iniciativas de integração operacional entre as corporações, salvo em situações especiais.

policiais que tratam de questões relativas ao patrulhamento ostensivo e manutenção da ordem (Polícia Militar) e ao processo investigativo e encaminhamento jurídico de crimes (Polícia Civil), além de um Tribunal de Justiça. Alguns optaram por manter uma burocracia exclusiva para o trabalho de perícia criminal (Polícia Técnica/Científica) e outros decidiram pela independência de seu Corpo de Bombeiros Militar frente à PM.

Passados os anos iniciais de retorno à democracia, acadêmicos, militantes de direitos humanos e políticos progressistas avaliam que estas delimitações de competências federativas alcançadas na ANC, embora aparentemente necessárias à época por limitar o poder central, representaram constrangimentos e obstáculos à modernização e eficiência do sistema nos anos posteriores visto que a ausência tanto de protagonismo técnico e político quanto de poderes de legislação do Governo Federal para a organização do sistema pode ter interferido sobre a falta de indução de mudanças importantes, como observado em outras áreas - saúde, educação, assistência social. Assim, avanços políticos e institucionais podem ser observados no Sistema de Proteção Social Brasileiro, contudo, o Brasil ainda preserva uma tradição de tratamento desigual no que diz respeito à justiça, legalidade e provisão de segurança (Soares, 2012).

Além disso, a falta de uma orientação de conteúdo de ação governamental na área, para além do policiamento ostensivo e investigativo, interferiu na qualidade das políticas públicas produzidas e na democratização das burocracias ao longo dos anos. Como exposto por Pierson (2006), as políticas públicas podem se constituir em instituições a partir do momento em que determinam expectativas de comportamento. Ora, se a fórmula encontrada para implementar a regra foi uma política de conteúdo repressivo, será este o padrão de relação estabelecido e “esperado” entre os atores até que alternativas de ações e lógicas diferentes se coloquem em curso.

Para um conjunto de acadêmicos parte dessa dificuldade de democratizar, mudar ou inovar as políticas de segurança atrela-se à distribuição de competências contidas no Artigo 144 da Constituição que estimula a negligência ou desresponsabilização de atores políticos (município e União). Outro aspecto citado relaciona-se com a conexão ainda permanente entre a segurança pública (da sociedade) e a segurança nacional (do Estado), também oportunizando resistências e confusões a propósito da necessidade de mudanças na legislação, sendo um dos fatores constrangedores da evolução das leis e regras relativas à área (SOARES, 2012; CANO, 2006; CARVALHO, 2006; ADORNO, 2000; ZAVERUCHA, 2010 e 2007; COSTA e LIMA, 2014). Embora alguns desses intelectuais mencionem a importância das instituições como constrangimento ao desenvolvimento das mudanças, consistindo-se assim

como um fator endógeno, eles não têm se dedicado a analisar minuciosamente essa relação de causalidade.

Ainda que o desenho federativo e a questão da não unificação das polícias tenham recebido certa atenção de estudiosos, a maioria das críticas se direciona ao aspecto da militarização das polícias¹²⁹ (ZAVERUCHA, 2010; SOARES, 2012, BEZERRA, 2012). Mesmo submetida aos governadores estaduais, as polícias militares possuem um regime político e administrativo diferenciado, tratando-se de autarquia, em geral com recursos orçamentários próprios, cujos funcionários e integrantes subordinam-se, em primeira instância, a uma junta de Justiça Militar e não à esfera comum da justiça¹³⁰. Logo, o controle jurídico de suas ações é realizado predominantemente por pares, o que no caso de uma burocracia com o uso legítimo da força potencializa os abusos de poder, retroalimentando a cultura autoritária do Estado e fragilizando ainda mais os direitos civis no país.

Tal condição de força auxiliar do Exército necessita ser bem compreendida porque não se refere apenas a um mecanismo de orientação potencialmente autoritária na formação e práticas dos operadores do sistema. Em especial, este dispositivo também tem suas implicações nas competências e relações entre os governos, pois impõe limites ao poder político estadual, ao tempo em que permite, em certas situações, o controle da União sobre as polícias militares dos estados com a finalidade de se garantir a união federativa por meio de alguma vinculação das burocracias armadas ao nível federal. Nos termos de Ostrom (2005), esse desenho se encaixa na ideia de uma “regra de nível profundo”, ou seja, trata-se de um conjunto imbricado de regras que se sobrepõem em espécies de camadas.

Destarte, o que pode ser feito em um nível mais elevado dependerá das capacidades e limites das regras no nível “mais profundo” e as alterações nas regras de nível profundo geralmente são mais difíceis e mais custosas, aumentando assim a estabilidade das expectativas daqueles atores que interagem a partir deste conjunto de regras. Em suma, a discussão sobre a desmilitarização incide, necessariamente, numa revisão do pacto federativo porque essa questão não se restringe somente a uma distribuição particular de autoridade entre

¹²⁹ Polícias Militares são consideradas como forças auxiliares do Exército e são organizadas à semelhança deste; ou seja, com a existência de órgão de direção, de execução e de apoio subdivididos em pelotões, companhias e batalhões ou em esquadrões e regimento, quando se tratar de unidades montadas. Esta hierarquia que acompanha modelo semelhante ao Exército Brasileiro ainda enseja a diferenciação de quadros em dois grupos distintos: Oficiais (Coronel, Tenente-Coronel, Major, Capitão, 1º Tenente, 2º Tenente e Aspirante-a-Oficial) e Praças (Subtenente, 1º. Sargento, Cabo e Soldados). Todavia, Emenda nº 18/1998 provocou a criação de um padrão paradoxal de segurança Pública no qual as Polícias Militares são consideradas forças de segurança interna, em tempos de paz, e forças de segurança externa, em tempo de guerra (ZAVERUCHA, 2005).

¹³⁰ Uma mesma conduta praticada por um civil e um policial militar gera, anacronicamente, dois tipos penais distintos, apurados, processados e julgados por instâncias executivas e judiciárias completamente diferentes (ZAVERUCHA, 2000).

governos, visto que envolve um processo – estruturado por um conjunto de instituições – por meio do qual a autoridade seria distribuída e redistribuída (RODDEN, 2005).

Por outro lado, assim como os intelectuais que defendem a ideia do desenho institucional enquanto um constrangimento à mudança no setor da segurança, a teoria da Mudança Institucional Gradual se vale deste mesmo argumento - fator endógeno - no sentido oposto. Ou seja, se há ambiguidades e lacunas no conjunto das regras, isso possibilitaria tanto a negligência ou inação dos atores como a exploração ativa e estratégica dessas características por parte de agentes interessados na direção da mudança. Logo, torna-se importante estruturar uma análise institucional levando em conta as dimensões internas e de conteúdo das regras, seja para compreender a estabilidade ou os movimentos e possibilidades de mudança institucional. Se afirma a relevância de se analisar o conteúdo da regra, em especial para a compreensão e mensuração do nível de discricionariedade que os agentes possuem em sua interpretação em determinado contexto político, no entanto, o modelo proposto pelos teóricos dessa vertente não apresenta um esquema ou técnica de análise de conteúdo ou classificação das instituições, valendo-se mais da proposição tipológica de mudança institucional.

Diante dessa fragilidade, e considerando o grande valor de uma análise de tal natureza pela especificidade do objeto desta tese, busquei complementar meu diagnóstico do quadro institucional da segurança pública com uma adaptação instrumental da “Gramática das Instituições” elaborada por Crawford e Ostrom (2005). O empenho aqui é justificável tendo em vista que a hipótese principal deste trabalho se embasa na ideia da exploração estratégica das lacunas e ambiguidades das regras como principal mecanismo causal da mudança institucional. Portanto, se faz necessário conhecer possibilidades e limites latentes nas instituições em análise para em seguida poder identificar se as ações estratégicas das coalizões de mudança podem ser consideradas como resultados gerados pelas próprias instituições.

Com o objetivo de definir as possibilidades de interação entre agentes e regras dadas a partir das estruturas de situações de ação num cenário decisório, as autoras acima apresentam a ideia de “Gramática das Instituições”, baseando-se no pressuposto de que enunciados institucionais descrevem oportunidades e constrangimentos que criam expectativas sobre o comportamento dos outros atores. Em outras palavras, um "enunciado institucional" linguisticamente prescreve permissão, proibição ou aconselham ações ou resultados para os participantes em uma dada situação, abarcando um amplo conjunto de restrições e oportunidades.

Esses enunciados institucionais assumem diferentes formas - regra, norma e estratégia compartilhada – segundo característica de seu conteúdo textual, podendo este ser mais

complexo (regulatórias) ou simples (genéricas). A sintaxe geral da gramática institucional inclui cinco elementos (ADICO): *atributo (A)*, *deôntica (D)*, *operacionalização (I)*, *condições (C)* e *penalidades (O)* ¹³¹. Segundo as autoras, há diversas vantagens em se utilizar a sintaxe proposta na análise das instituições porque cada tipo de enunciado combinará necessariamente, pelo menos, três dos cinco elementos indicados. Nesta classificação, as regras deveriam formalmente conter todos os cinco componentes (ADICO), as normas quatro (ADIC) e as estratégias compartilhadas três (AIC).

E quais seriam as características de cada elemento? *Atributo (A)* refere-se a um valor que distingue para quem se destina o enunciado, indicando quem executa ou recebe determinado direito ou competência. Por exemplo, faixa etária, sexo ou posição específica (presidente, funcionário, corporação). *Deôntica (D)* alude à prescrição de uma ação, suportando os principais verbos a serem utilizados em qualquer enunciado que pretende controlar e prever comportamentos – poder: permitir, dever: obrigação, não poder: proibição, compete: responsabilidade. *Operacionalização (I)* é a parte do texto que descreve ações ou resultados específicos para uma situação definida nos elementos anteriores - Deôntica e Atributo -, podendo se tratar de uma fórmula, valor de ação ou resultado, ou descrição de processo. A *Condição (C)* define quando e onde é permitida, obrigatória ou proibida, uma ação ou resultado, ostentando também áreas ou setores de competência. *Penalidade (O)* trata da consequência institucionalmente atribuída àqueles que não seguirem a regra.

O **Quadro 10** exhibe uma tentativa de aplicação da *gramática das instituições* às regras constitucionais da segurança pública que inauguram o novo período democrático, buscando decompô-las segundo os elementos da sintaxe institucional. Em seguida, listo outros dispositivos que apesar de não constarem no Artigo 144 da C.F se relacionam com questões do âmbito da segurança pública, mas pelo fato de não serem aludidos no texto da seção sobre segurança são geralmente desconsiderados.

Ao usar a proposta analítica de sintaxe de Crawford e Ostrom (2005), algumas lacunas e ambiguidades nas regras constitucionais do capítulo da segurança pública se tornam aparentes, merecendo destaque a ausência do elemento de “condição” no preâmbulo deste. Onde ou quando há uma situação de insegurança que mereça a aplicação da regra? Para isso, deveria constar no artigo 144 a definição exatamente do que viria a ser considerada uma situação ou condição de segurança. No entanto, o artigo vale-se de uma definição extremamente limitada do conceito ao remetê-lo somente à ideia de ordem pública e

¹³¹ Realizei uma tradução livre para melhor compreensão. Em inglês os termos utilizados pelas autoras são ADICO: Attributes, Deontic, A/M, Conditions, Or Else.

incolumidade das pessoas e do patrimônio - sem nenhuma associação imediata ao bem estar social, à segurança como direito fundamental do cidadão (cf. Art. 5º) ou enquanto direito social (Art. 6º) – e determinando que a segurança deveria ser garantida ou resguardada através da atividade de policiamento do Estado. A discussão conceitual no campo vem avançando, conforme expus, fazendo com que este conteúdo textual esteja, há pelo menos uma década, completamente anacrônico. Segundo Santos, o termo “segurança pública está obsoleto porque remete apenas à segurança do Estado, da propriedade, da ordem e da lei” (2004, p. 172), desconsiderando as múltiplas variáveis implicadas na construção das situações de risco social que oportunizam a eclosão dos fenômenos da criminalidade e violência. Costa e Lima atestam que a forma como a segurança pública é retratada nas Constituições brasileiras indica que este é um conceito “em aberto”, não há consenso sobre seu significado. Em nenhuma Carta o conceito foi claramente definido e na Constituição de 1988, embora apresente avanços em relações às anteriores, o termo parece surgir como uma oposição à ideia de segurança nacional, “na tentativa instrumental de fornecer ao Estado condições e requisitos democráticos de acesso à justiça e garantia de direitos” (2014, p.484). As ambiguidades na interpretação de conceitos como ordem pública, lei e ordem, defesa interna e externa ocasionam grandes dificuldades em diferenciar funções e responsabilidades entre as instituições que compõem o setor da segurança, confundem direito individual e dever estatal, tensionando, por vezes, o pacto Estado-sociedade.

O trecho “*a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, (...) é exercida (...) através dos seguintes órgãos:*” traz o “Estado” como o responsável pela segurança e os órgãos previstos no texto como mecanismos do Estado para o cumprimento dessa função. No entanto, há um problema de atributo e deontica, pois ao se referir à segurança como dever do “Estado”, como poder político, “direito e responsabilidade de todos”, não se limitam diretamente as obrigações da União ou dos municípios (que são igualmente Estado), e mesmo dos estados, notadamente, naqueles casos em que a intenção ou interesse esteja além da ideia de policiamento e investigação criminal, que são as atividades de segurança constitucionalizadas exclusivas das corporações. Pela lógica deontica da regra, o que não é proibido tacitamente, ou explicitamente condicionado, é permitido. Isto é, se houver consenso ou interesse em se ampliar o conceito de segurança, há uma margem de manobra para atuação diferenciada do Estado (União, município e também estado) no âmbito da segurança pública.

Outrossim, a expressão “responsabilidade de todos” que, à primeira vista, associa-se à lógica de vigilância intra-sociedade - preconizada pela Doutrina de Segurança Nacional –

pode ser reinterpretada e explorada pela sociedade civil organizada, assim como já vem ocorrendo, a partir da criação de conselhos, fóruns, associações e ONG's destinadas à formulação, implementação e avaliação de projetos de prevenção e de produção de pesquisas e informações sobre violências e insegurança com a finalidade, por exemplo, de instituir formas alternativas de controle sobre a atividade policial e as políticas de segurança dos governos.

Entrando no mérito substantivo dos elementos de *Operacionalização* das regras (parágrafos 2º ao 5º) e de acordo com o modelo das autoras, este elemento deve atender a um critério básico de viabilidade, pois um indivíduo ou corporação não pode logicamente ser obrigado a cumprir recomendações ou se responsabilizar por algum resultado ou ação impossível de se cumprir. A eficácia da regra, assim, dependerá da prescrição e viabilidade deste elemento de operacionalização (OSTROM e CRAWFORD, 2005). Nessa perspectiva, ao preverem a divisão de tarefas entre as polícias os dispositivos constitucionais incorrem num erro sistêmico pelo simples fato de que não há como alcançar resultados efetivos no campo da segurança pública a partir de uma “operacionalização” fragmentada entre corporações independentes entre si e com capacidades distintas. Trata-se de um sistema que cria dilemas de coordenação e cooperação entre os atores envolvidos porque favorece assimetrias no acesso à informação, na divisão de responsabilidades e nas estruturas de recompensa.

Quadro 10 – Análise da Sintaxe das Instituições Constitucionais de Segurança Pública (Artigo 144 da Constituição Federal de 1988)

Texto (Art./Parágrafo)	Presença de Elementos de Sintaxe Institucional				
	Atributo (A)	Deontica (D)	Operacional ização (I)	Condições (C)	Penalidades (O)
Art. 144. 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.	x	x	x		
§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se a: I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento 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 se dispuser em lei; II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; III - exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras; IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.	x	x	x	x	
§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.	x	x	x	x	
§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.	x	x	x	x	
§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.	x	x	x	x	
§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.	x	x	x	x	
§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.	x	x			
§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.	x		x		
§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.	x	x	x	x	

Fonte: Elaboração própria com dados da C.F de 1988.

Do parágrafo 1º ao 4º, os conteúdos léxicos são mais completos, compreendendo 4 dos 5 elementos previstos no modelo da Gramática, o que significa maior dificuldade de não cumprimento ou mesmo de mudança. Conquanto, no parágrafo 4º e 5º, observamos áreas cinzentas por não se especificarem procedimentos ou resultados esperados da atividade de “polícia ostensiva e preservação da ordem pública” ou da “função de polícia judiciária”. Como lembram Crawford e Ostrom (*Ibid*), o preenchimento dos elementos da sintaxe não elimina todas as áreas cinzentas nas regras. Por sua vez, os parágrafos 2º, 3º, 5º, 7º e 8º remetem detalhamentos dos elementos de “operacionalização” e, ou, de “condições” para lei futura, mas no caso dos parágrafos 7º e 8º não há sinalização de qual nível federado deverá redigi-la, nem quando isso ocorrerá, exibindo-se mais uma lacuna no artigo 144.

Os parágrafos 6º e 7º merecem atenção especial por apresentarem brechas cujos desdobramentos podem ser imprevisíveis. O parágrafo 6º não possui elemento de “operacionalização” nem “condição”, ou seja, a subordinação das corporações ao governador está isenta de indicação de seus mecanismos de execução. Como exatamente corporações antes controladas pelos governos militares passariam a obedecer a governos eleitos democraticamente? A característica “forças auxiliares e reserva do Exército”, como já dito, também implica numa ambiguidade de comando. Qual seria a margem de ação dos governadores para exercer o controle sobre suas burocracias policiais? E qual penalidade poderia provir de uma provável desobediência? São questões importantes, mas relegadas à zona cinzenta da regra. A questão central do desenho constitucional deveria busca garantir mecanismos que assegurem aos agentes do Estado uma ação eficaz em benefício do cidadão e ao mesmo tempo impedir que a discricionariedade do Estado possa ser utilizada em benefício de seus agentes. Ao se manter um sistema cujas estruturas das organizações burocráticas são conservadas separadas, autônomas entre si e com frágil mecanismo de controle e penalidades, observa-se que a divisão de competências do sistema não foi redefinida em benefício do novo contexto democrático, mas na direção da conservação dos interesses corporativos.

Nota-se que o conteúdo do referido artigo não remete diretamente a nenhuma forma de penalidade (último elemento de sintaxe) em caso de descumprimento dos ditames estabelecidos. Mesmo a prerrogativa do Ministério Público de exercer o controle externo da atividade policial (Art.129) não é citada ao longo do capítulo III (seção III). Isso pode estar relacionado com o fato de que os atores integrem o próprio poder estatal, onde muitos desvios de função são passíveis de julgamento interno, havendo, deste modo, uma dificuldade

de se identificar “quem vigia os vigias”¹³² numa situação de enfretamento entre essas burocracias e a sociedade¹³³. A ausência de custos e sanções claras potencializa o poder de discricionariedade dos burocratas, em especial da PM por seu foro privilegiado, sobre a interpretação de como devem ou podem cumprir a regra - fazer o policiamento e investigação para a segurança. Neste caso, o elemento de “deontica” que deveria determinar uma competência (obrigação) sem a presença do elemento da “penalidade” confunde-se com um direito das corporações e não uma obrigação.

Por sua vez, os governadores também criam formas de interpretação da regra ao estabelecerem estruturas de incentivo para os operadores (gratificação financeira ou progressão funcional) que muitas vezes somente são alcançadas pela desconsideração de outras regras¹³⁴. No campo da segurança pública esta é uma questão de extrema relevância porque incentivos legais criados em nível estadual se chocam com disposições constitucionais de direitos humanos e civis. Não obstante, outra forma de identificar o elemento “penalidade” é observando a regra no plano do pacto federativo e não do pacto Estado-sociedade, como fiz acima. Na perspectiva federativa, o descumprimento dessa regra é indicado pela incapacidade de um governo estadual manter a ordem pública, situação na qual é cogitada e prevista a intervenção federal por intermédio das Forças Armadas. Tal “penalidade” está prevista nas competências da União (Art.21).

Em suma, se não há um claro parâmetro para identificar quando a regra está sendo descumprida, ou mesmo se infringe outra regra na camada mais profunda, tem-se um problema crônico em sua estrutura porque num nível normativo acaba por não atingir os comportamentos desejáveis, pondo em cheque a efetividade de princípios e direitos mais fundamentais. Esta é uma pequena demonstração da ideia de que arranjos institucionais não são perfeitos e, por vezes, se contradizem, ou se anulam, em especial quando suas formulações se fundamentam em ideias, ou paradigmas, tão contraditórios que chegam a ser excludentes. Para Ostrom e Crawford (2005), definir direitos e deveres e os limites intrínsecos deve ir além da análise de regras específicas, sendo necessária uma análise do conjunto completo de direitos, liberdades, deveres e condutas de atores dentro de uma situação.

Finalmente, de todos os enunciados institucionais aquele mais relevante no sentido de suscitar ambiguidades e lacunas seja talvez o contido no 7º parágrafo - “A lei disciplinará a

¹³² Ver Lemgruber, *et al*, 2003.

¹³³ Não constitui foco da tese, mas uma análise dos comportamentos desviantes das burocracias pode ser também direcionada pelo tratamento do efeito das “imperfeições” das regras no que tange a ausência, lacunas ou ambiguidade do elemento sintático destinado à penalização (ver Ostrom, 2005; BICCHIERI, 1997).

¹³⁴ Bater metas de bravura, obtenção de informações que muitas se dá mediante tortura, forjar cenas de crime para justificar morte com a finalidade de apreensão de drogas etc.

organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”. Claramente destinado à regulamentação posterior do Capítulo da Segurança Pública, no enunciado deste parágrafo não se institui um “atributo”, dificultando a identificação do agente responsável pela elaboração legislativa. Também não ficam evidentes quais corporações poderiam ser reguladas pela eventual lei, seriam todas ou apenas as federais? Qual tipo de lei caberia neste caso? E o que viria ser a eficiência das atividades de segurança? Este parágrafo permite as mais variadas interpretações e demonstrarei que foi explorado pelos setores progressistas na direção da implementação das mudanças. Dado que as regras não funcionam apenas no âmbito da restrição e constrangimento dos comportamentos, mas também no incentivo destes, as lacunas e ambiguidades são incentivos para os agentes que se organizam em prol da mudança. Curioso notar que a redação deste parágrafo não foi objeto de disputa durante as fases da ANC, pois não constava nos textos dos projetos, tendo sido inserido na reta final (Cabral II).

Saliento, porém, que as coalizões de mudança não se valeram apenas de dispositivos presentes no artigo 144 para fundamentação jurídica e política de suas propostas institucionais. Estes agentes oportunistas escavaram distintas brechas, em especial nos dispositivos relacionados à dignidade da pessoa humana e aos direitos civis (art. 1º, 4º e 5º), à segurança pública como direito social (art. 6º) e à competência, comum ou exclusiva, da União para legislar sobre trânsito, proteção à infância e juventude, o combate aos fatores de marginalização e a necessidade de intervenção federal nos estados membros em função de desordem pública (cf. art. 21, 22 e 24).

Passemos agora a compreender melhor as razões pelas quais uma análise do conteúdo das regras se faz importante para a explicação do fenômeno da mudança institucional no campo da segurança pública.

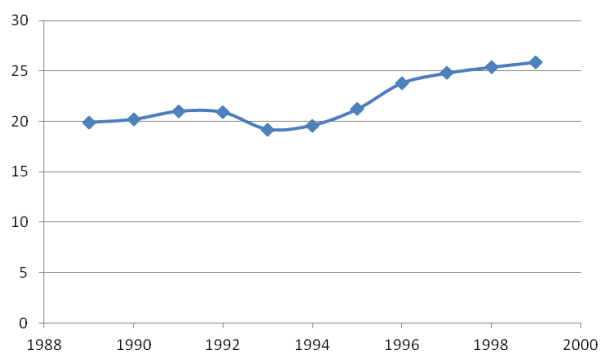
6.2. Contextos Políticos e Agentes de Mudança

Mesmo tendo experimentado a instauração de um pacto constitucional, consagrando de maneira formal os direitos civis e políticos (ADORNO e DIAS, 2014), na década de 90 o crescimento progressivo das taxas de criminalidade social (**gráfico 7**), insegurança e abusos de poder por parte de policiais continuaram a desnudar as falências das instituições de segurança para a garantia da integridade física dos cidadãos e o constrangimento de

comportamentos violentos e desviantes tanto por parte da sociedade como do próprio Estado. Este cenário configura um paradoxo, pois a instauração de um Estado Democrático de Direito perpassa necessariamente pelo duplo desafio de controlar a violência endêmica e também o efetivo das forças repressivas do Estado. De todo modo, conforme alegam os autores acima, torna-se complexo analisar o monopólio estatal da violência no seio de uma sociedade que ainda não concluiu o processo de modernização econômica e política e de consolidação da democracia social.

Assim, um dos desafios é desvincular a sociedade civil das práticas autoritárias e democratizar as ações do Estado e suas instituições. Trata-se de construir uma cidadania democrática que não é construída automaticamente com a transição. Ela decorre da própria democracia, mas uma democracia que experimente e implemente instituições democráticas.

Gráfico 7 - Taxa de Homicídios no Brasil por 100 mil habitantes (1989-2000)



Fonte: Datasus, Ministério da Saúde.

Na década de 80, a taxas de violência no Brasil já estavam muito acima do parâmetro estipulado pela Organização Mundial de Saúde. Portanto, o contexto de violência também ilustrou os anos de transição política e o próprio momento da ANC, quando já se refletia no âmbito acadêmico, ainda que imaturamente, se a decisão por aumentar o aparelho repressivo e suas políticas garantiria algum tipo de resultado no quadro de insegurança e violência do ponto de vista de sua prevenção (BENEVIDES,1986), porém, este tipo de discussão alternativa não permeou a arena de elaboração constitucional, sendo quase naturalizada a continuidade e reforço do aparelhamento policial como solução para o tratamento da questão. Na verdade, os altos índices de criminalidade e violência reforçaram o discurso da necessidade de mais mecanismos de repressão e uso da força, em detrimento de qualquer política de cunho preventivo.

A partir da década de 90, no entanto, ocorre uma aproximação entre governos e comunidades acadêmicas especializadas em estudos e pesquisas no setor. Expandem-se grupos e centros de pesquisa na área de segurança, justiça e violência, alcançando posteriormente o interesse na análise de políticas públicas (LEEDS, 2011; BARREIRA e ADORNO, 2010). Paralelamente, setores da mídia iniciam uma profissionalização no ramo jornalístico que acabou por ampliar a cobertura de casos de violência, aumentando a pressão sobre os governos e corporações policiais (RAMOS e PAIVA, 2007). Ademais, na esfera da sociedade civil, são constituídos conselhos e associações locais e municipais para discussão dos problemas de segurança e verifica-se a criação de organizações não governamentais dedicadas à atuação no campo. Do ponto de vista das relações internacionais, o país assinou importantes tratados de garantia dos direitos humanos, os quais a partir de 2004, por exemplo, obtiveram status de emenda constitucional (Art.5º LXXVIII, § 3º).

Dessa forma, no rastro da criminalidade crescente, acadêmicos, movimentos sociais, políticos e lideranças policiais discutem a questão da segurança pública como nunca haviam feito antes, fomentando, inclusive, a criação de espaços de articulação e formação policial dentro da Universidade por meio da realização de cursos de especialização, convênios e consultorias (LIMA, *et al*, 2000; SOARES,2012, BARREIRA e ADORNO, 2010).

Obviamente, os fatores listados influenciaram mudanças nos comportamentos dos governos estaduais e locais e também de corporações policiais, uma vez que políticas públicas e reestruturações burocráticas foram iniciadas como resposta, quando alguns estados reformam suas secretarias com base em conceitos mais alargados de segurança pública, são exemplos os estados de Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Ceará, Pará, dentre outros. Surpreendente, no entanto, são as reações dos atores nacionais e as consequências de suas decisões em participar das discussões e proposições institucionais necessárias para a reforma do sistema de segurança, uma vez que pela interpretação das regras constitucionais, vigente à época, não se estendia ao âmbito nacional qualquer responsabilização pela área da segurança pública que não se referisse ao funcionamento das suas três burocracias (PR, PRF e PFF).

Meu foco não é sobre os motivos que levaram o legislativo e o executivo a entrarem definitivamente no jogo, mas tão somente conhecer os mecanismos utilizados por esses para o alcance de seus objetivos. Desse ponto de vista, observo que a atuação destes atores na tentativa de imprimir mudanças institucionais se dá, principalmente, em dois níveis - constitucional e infraconstitucional – obtendo-se resultados distintos.

6.2.1. Esforços de Mudança Institucional em Nível Constitucional (1989-2014)

A despeito das dificuldades enfrentadas por qualquer setor de política diante de propostas de alteração no conteúdo de seus respectivos textos constitucionais, é possível observar que a quantidade de emendamento constitucional ou de legislação complementar na matéria de segurança pública é atípica se comparada com outras áreas de políticas sociais no Brasil, em especial se considerarmos a gravidade do cenário de violência instalado no país. Todavia, apenas uma emenda constitucional aglutinadora, a qual versou sobre a incorporação dos agentes de trânsito no artigo 144, foi aprovada num período de 26 anos, indicando uma alta dificuldade de mudança em nível constitucional e forte estabilidade decisória.

A criação do Ministério da Defesa em 1999, durante o governo FHC, pode ser utilizado como exemplo ilustrativo de comparação. Durante a ANC houve amplo debate sobre a extinção dos ministérios militares e a criação de um ministério da defesa subordinado ao governo federal. Contudo, à época, a ideia mesmo defendida por alguns militares ouvidos na audiência da subcomissão e recebendo apoio de grande número de parlamentares não se materializou e foi bastante criticada pelo Estado-Maior das Forças Armadas¹³⁵. Mas, por que uma ideia colocada em pauta há tantos anos somente consegue se formalizar em uma macroregra décadas depois? Ideias uma vez lançadas, ainda que não aprovadas, parecem tender a uma sobrevivência latente – ou a um processo de amadurecimento - sendo recuperadas em contextos oportunos por atores interessados e articulados estrategicamente em torno de sua materialização enquanto instituição. Nesse sentido, ganha pertinência o modelo proposto pelo Mahoney e Thelen (2010) por ressaltar a interdependência entre a ideologia, o contexto político, a capacidade dos atores e a natureza da própria regra que se pretende alterar.

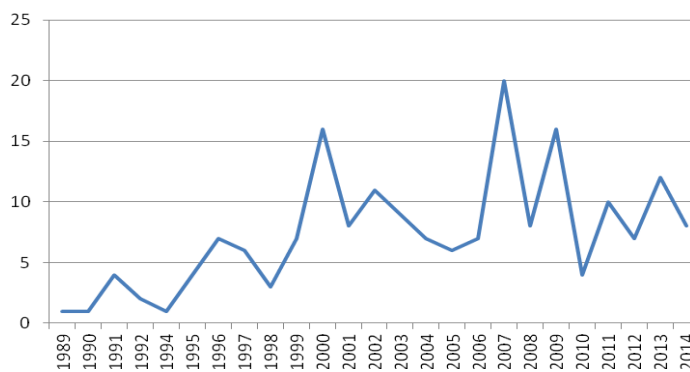
Entre os anos de 1989 e 2014 os poderes da República submeteram 185 propostas de emenda constitucional (PEC) na área de segurança, sendo 182 oriundas do legislativo e 3 do executivo, representando uma média de aproximadamente 7 propostas por ano. Nesse cômputo, a Câmara apresentou 75,7% das PEC's e o Senado 22,7%. Durante o governo Lula

¹³⁵ Buscar uma unidade entre as forças subordinadas a um mesmo governo deve se constituir tarefa menos complexa do que entre corporações policiais completamente distintas e presentes em todos os estados. Para Cavagnari Filho (2009), expositor da proposta de criação de um ministério da defesa, na ocasião da ANC, atualmente o controle político das Forças Armadas é efetivo e tanto a sociedade como as Forças somente ganharam com isso. Se não tiveram força ou interesse em vetar a criação do Ministério, se empenham de maneira determinante em constringer mudanças na Lei de Anistia (D'ÁRAUJO, 2012).

foram formalizadas 41,6% das propostas de emenda e no de Fernando Henrique 33,5%. O primeiro mandato de Dilma somou 20% das PEC's. Já no período dos governos de Sarney, Collor e Itamar não se constituíram nem 5% do total das propostas de emendas. Quanto à atuação do executivo, o presidente Collor submeteu uma PEC com o objetivo de reduzir os poderes da Justiça Militar; FHC e Lula submeteram uma proposta cada.

Importante advertir que os picos de produção de PEC's coincidem com momentos em que o executivo lançou planos nacionais e programas redefinidores para a área, quais sejam: I Programa Nacional de Direitos Humanos (1995); II Programa Nacional de Direitos Humanos (2000); I Plano Nacional de Segurança Pública (2000); II Plano Nacional de Segurança Pública (2003); Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI (2007); III Programa Nacional de Direitos Humanos (2009). O maior pico de propostas foi alcançado no ano de 2007, justamente quando o governo federal se comprometeu com uma nova perspectiva de política, baseada essencialmente na promoção de ações de prevenção às vulnerabilidades e riscos sociais (**gráfico 8**).

Gráfico 8 - Submissão de Propostas de Emenda Constitucional na Área de Segurança Pública (1989-2014)



Fonte: Base APEM, Senado Federal e Câmara dos Deputados

Estes dados parecem indicar a existência de um imbricamento entre produção de políticas públicas do executivo e de instituições. Uma vez que novas ideias são colocadas em pauta a partir da implementação de políticas públicas, os agentes buscam institucionalizar tais ideias em nível constitucional para que adquira maior estabilidade. Ou seja, as políticas públicas geram demandas de criação de regras. No entanto, ainda cabe observar em qual direção as propostas progressistas do executivo influenciam a produção legislativa do Parlamento, uma vez que o comportamento pode ser tanto de apoio como de reação

conservadora. Tal análise exige observar o conteúdo das PEC's submetidas e a sua dinâmica ao longo dos anos (**Tabela 6 e Gráfico 9**).

A tabela 6 apresenta de forma detalhada os conteúdos das PEC's submetidas durante o período. Há uma predominância de PEC's de conteúdo progressista (39,4%), seguida daquelas cujo objeto tratou de temas corporativistas (32,5) e de cunho conservador (20,5); objetos não informados somaram 7,6%. Cumpre esclarecer a classificação empreendida (corporativista, conservadora e progressista).

As propostas elencadas como conservadoras baseiam-se, mormente, na continuidade de uma orientação repressiva no trato das questões de segurança, destacando-se a sugestão de municipalização do sistema, no mesmo molde repressivo e policial, como solução institucional. Por sua vez, a tendência legislativa de constitucionalizar burocracias, segmentando ainda mais as competências dessa área política está sendo aqui considerada como de natureza corporativista¹³⁶, mas não desconsidero que essa tendência relaciona-se também com a natureza conservadora, tendo em vista que busca resolver problemas a partir da estruturação de aparatos de controle e repressão.

Pertencem ainda à classificação “corporativista” as propostas de piso salarial e ampliação de garantias e direitos das corporações policiais já existentes. Por fim, dentre as propostas progressistas foram abarcadas aquelas cujos objetos buscaram reestruturar completamente as instituições e relações entre os atores (seja na perspectiva orçamentária, seja na redistribuição de poder e competências) e outras com orientações inovadoras de cunho preventivo ou de fortalecimento dos direitos civis.

¹³⁶ Foram sugeridas criações em nível constitucional de: Polícia Portuária, Guarda Nacional, Perícia Oficial, Polícia Ambiental, Polícia Penitenciária, Polícia Fazendária, Polícia Metropolitana, Polícia Legislativa, Força Nacional Permanente.

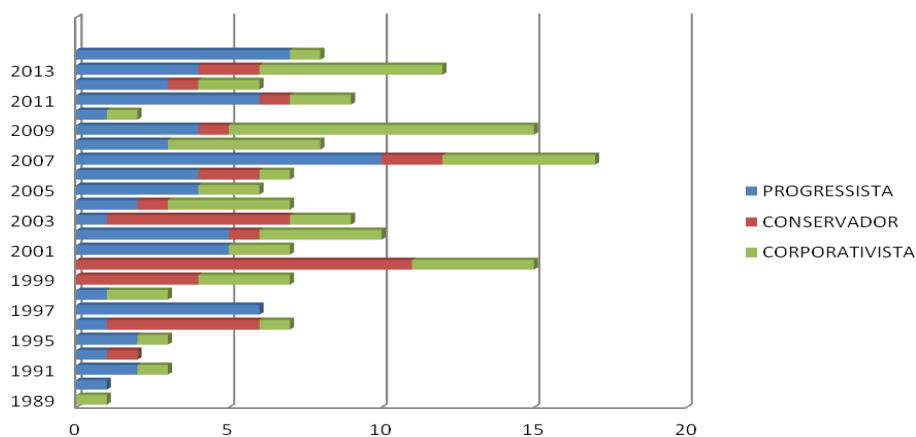
Tabela 6 – Natureza e Objeto das PEC's no Setor da Segurança Pública
(1989-2014)

NATUREZA CONTEÚDO	OBJETO DA PEC	%
<i>Conservador</i>	Ampliação de competências das burocracias policiais	4,9
	Atuação das FFAA na segurança pública	1,6
	Municipalização da Segurança	5,9
	Guardas municipais com poder de polícia	8,1
	Subtotal	20,5
<i>Corporativista</i>	Ampliação de direitos, garantias e autonomia das burocracias	14,1
	Criação de novas burocracias policiais	13,0
	Piso Salarial policial	5,4
	Subtotal	32,5
<i>Progressista</i>	Fundos, Recursos e/ou Financiamento compartilhado	16,8
	Reestruturação do Sistema de Segurança Pública	15,7
	Controle externo da atividade policial	1,1
	Ampliação de competências da União	2,7
	Controle de produção e porte de arma	0,5
	Outras propostas progressistas	2,6
	Subtotal	39,4
	Não informado	7,6
	TOTAL	100

Fonte: Base APEM, Senado Federal e Câmara dos Deputados

Do ponto de vista da dinâmica dos temas ao longo dos anos, o **gráfico 8** ratifica a existência de uma maior submissão de PEC's nos momentos em que o executivo lançou programas e planos governamentais, demonstrando que este ator tem poder de influenciar a agenda parlamentar (MELO, 2005). A quantidade de proposições progressistas aumentou após o protagonismo do executivo federal, contudo o percentual de propostas conservadoras e corporativistas também sofre incremento após 1995, embora as PEC's de conteúdo conservador apresentem redução desde 2004. Ao contrário, as corporativistas aumentaram entre 2004 e 2011. Isso talvez tenha relação com duas questões: i. consenso sobre a urgência de melhorias nas condições de vida e trabalho dos policiais; ii. a ascensão de mais políticos com formação policial ao Parlamento nos últimos anos.

**Gráfico 9 – Natureza das PEC's no Setor da Segurança Pública
(1989-2014)**



Fonte: Base APEM, Senado Federal e Câmara dos Deputados

Conforme pesquisa realizada por Codato e Berlatto (2014) a candidatura de policiais militares e civis entre 1998 e 2014 cresceu 90%, especialmente nos períodos em que eventos de crise da segurança pública vieram à tona na mídia, pois a experiência profissional dos agentes de segurança é um recurso social facilmente instrumentalizável durante as campanhas eleitorais. Estes candidatos, em geral, se filiam a partidos fisiológicos¹³⁷, ou pequenos partidos de esquerda, e possuem como pautas principais as melhorias salariais e ampliação de direitos.

Obviamente, a identificação de correlação exigiria o cruzamento da natureza das propostas e os perfis individuais dos políticos eleitos, mas trata-se de uma tendência recente o crescimento de coalizões parlamentares que defendem direitos e garantias das burocracias policiais e simultaneamente pregam o uso da força como resolução de conflitos sociais e problemas de insegurança. O fortalecimento da chamada “bancada da bala”¹³⁸ é um exemplo

¹³⁷ Partidos fisiológicos são aqueles sem ideologia política definida, nem expressão representativa clara, ou seja, não representam grupo de interesse específico, como “trabalhistas” ou “verdes” (CODATO e BERLATTO, 2014).

¹³⁸ A bancada da bala é um grupo de políticos que além de defenderem propostas de recrudescimento do uso da força, seja na perspectiva individual seja estatal, tem campanhas de parte de seus integrantes financiadas por empresas do ramo armamentista como Taurus, Associação Nacional da Indústria de Armas e Munições (ANIAM) e Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC) doaram quase 2,5 milhões às campanhas. Pesquisa realizada por Marina Amaral (Pública: Agência de Reportagem e Jornalismo Investigativo) identificou que os seguintes parlamentares integrantes da Bancada receberam doações em 2010: Ana Amélia Lemos (PP); Aberlardo Luiz Lupion (DEM) – vice presidente da Frente Parlamentar de Legítima Defesa; Fernando Francischini (PSDB); Luiz Gonzaga Patriota (PSB); Guilherme Campos JR (PSD); Rubens Moreira (PDT); Sandro Mabel (PR); João Campos de Araújo (PSDB); Lael Vieira Varella (DEM); Marcos Montes Cordeiro (PSD); Onyx Lorenzoni (DEM); Roberto Requião (PMDB).

disso, assim como a aprovação da lei que tipifica como crime hediondo aqueles impetrados contra operadores do sistema de segurança pública.

Merece atenção o interesse parlamentar em criar novas estruturas burocráticas, inspirando-se na experiência da ANC quando todas as corporações existentes foram contempladas na Carta. A ideia de criar polícias municipais reside um pouco na constatação de que já há um movimento de profissionalização dessas burocracias em curso e que, neste caso, seria importante legitimar a ampliação de suas competências tendo em vista que a Polícia Militar e Civil não têm conseguido suprir as demandas existentes. Em suma, trata-se do reforço da ideia de que mais poder de controle sobre a sociedade é a solução para os problemas de insegurança. Isso acaba por desviar o foco da necessidade de reforma nas estruturas existentes.

Apesar de as PEC's para reestruturação do sistema de segurança serem mais constantes na pauta legislativa a partir dos anos 2005, suas principais ideias remontam às discussões travadas ainda no período de transição. Nessa direção, pautas lançadas pela Comissão Afonso Arinos e partidos de esquerda durante a ANC foram sendo retomadas ao longo dos anos seguintes (desmilitarização, unificação, controle externo da atividade policial, dentre outras enumerados no capítulo anterior). Embora derrotados em suas propostas constitucionais mais reestruturantes, os políticos progressistas continuaram convictos de que o arranjo institucional impresso na nova Constituição carecia de reformulações para ser capaz de alcançar os estágios desejáveis de segurança e sociabilidade compatíveis com o nascente regime democrático. Ainda no governo Sarney, em 1990, o Deputado Maurício Nasser (PTB) conseguiu formalizar a primeira proposta de emenda constitucional cujo conteúdo previa a unificação das atividades policiais nos estados. Em seguida, no governo Fernando Collor, o deputado Hélio Bicudo (PT) propôs a primeira emenda constitucional que defendeu a desmilitarização das polícias e o controle externo sobre suas atividades¹³⁹.

As PEC's analisadas foram submetidas por 150 parlamentares de 25 partidos diferentes¹⁴⁰, com a seguinte distribuição: PSDB (16,8%); PMDB (15,1%); PFL/DEM (15,7%); PT (10,3); PTB (8,1%); PDT (7,0%); PSB (3,8%); PPS (3,8%); demais partidos (19,4), sendo que nenhum destes últimos apresentou mais de 5 propostas. Os estados de origem dos políticos que cunharam propostas localizam-se majoritariamente na região Sudeste e Nordeste. Dentre os políticos protagonistas com maior número de proposições de

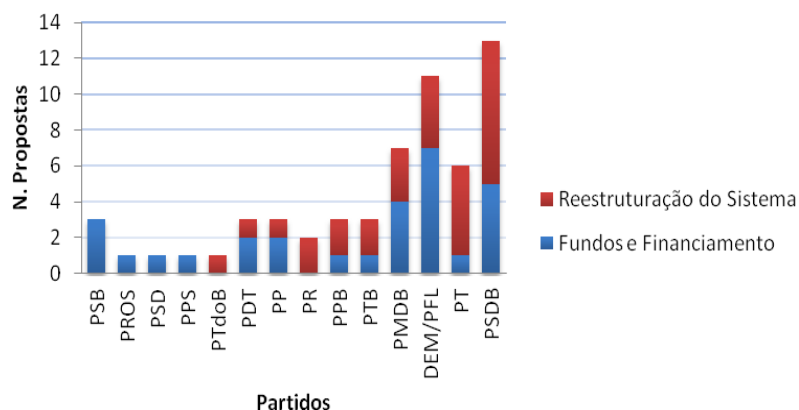
¹³⁹ Apresentada no período de revisão constitucional quando as PECS poderiam ser aprovadas por maioria simples.

¹⁴⁰ Uma PEC derivou de trabalho desenvolvido pela Comissão da Câmara.

emenda encontram-se: Romeu Tuma¹⁴¹ (5); Renan Calheiros (3); Maurício Rands (3); Fernando Collor (3); Wladimir Costa (3) e Coronel Garcia (3).

Um exame apenas das propostas progressistas, notadamente de reestruturação do sistema e da definição de fundos e financiamento compartilhado, segundo um recorte por partidos demonstra que estas são pautas comuns aos diversos espectros ideológicos (**gráfico 10**). Está claro que comparando-se minuciosamente o conteúdo das propostas dos referidos partidos encontrar-se-á diferenças em termos de gradação progressista, porém, deve-se enfatizar o consenso na comunidade política sobre a necessidade de mudanças nas regras do jogo.

Gráfico 10 – Propostas de Emendas Constitucionais Progressistas por Partido (1989-2014)



Fonte: Base APEM, Senado Federal e Câmara dos Deputados

Considerando que a agenda da mudança tem conseguido mobilizar um número significativo de atores e partidos com interesses diversos, as afirmações da literatura sobre a inexistência de esforços e “vontade política” e de divergências ideológicas inconciliáveis nas propostas dos partidos como fatores independentes de explicação da estabilidade não se fundamentam (MARIANO, 2004; SOARES, 2005 e 2012). Até mesmo o clássico argumento do *lobby* corporativo e militar (ADORNO, 1998¹⁴², ZAVERUCHA, 2010) parece apresentar suas fragilidades, uma vez que se a existência de lobby fosse capaz de explicar a estabilidade em relação às pautas progressistas deveria também explicar o escasso avanço de conquistas

¹⁴¹ Romeu Tuma foi o representante da Polícia Federal na audiência da Subcomissão temática da ANC. Além disso, foi diretor do DOP’s paulista entre 1977-1982. Recentemente, foi listado pela Comissão Nacional da Verdade por ter participado ativamente na ocultação de cadáveres de militantes políticos assassinados sob tortura.

¹⁴² A relação entre o Legislativo e Burocracias do setor é cientificamente pouco conhecida, no entanto, sabe-se que o militarismo e o corporativismo vêm conseguindo garantir certa imobilidade institucional necessária à sua manutenção (Adorno, 1998).

nas diversas propostas de cunho corporativista. Se o jogo fosse assim tão simples, as demandas corporativistas e conservadoras existentes não enfrentariam dificuldades para serem aprovadas. Do ponto de vista da aprovação de propostas de emenda constitucional, nenhuma agenda parece estar ganhando o jogo.

Representantes das burocracias policiais, em especial, se fizeram presentes como participantes em todas as audiências públicas relativas à área, no total de 10, ocorridas entre 1991 e 2013. Os conteúdos das propostas discutidas eram de natureza reformadora e altamente conflituosa – redefinição de poderes e atribuições entre as polícias, desmilitarização das polícias, unificação das polícias, financiamento do sistema, controle externo das polícias. Cumpre notar, entretanto, que embora estejam articuladas e organizadas em diversas entidades de classe e representação e se façam presentes através de *lobbies* nas atividades parlamentares, as burocracias policiais (civil e militar) não conseguiram pressionar para a aprovação de leis que as beneficiassem diretamente (piso nacional das remunerações, dentre outras). Também não é possível afirmar que seus interesses tenham sido contemplados com o indeferimento das PEC's e leis julgadas, uma vez que não foram analisadas suas posturas e ideias defendidas durante as audiências públicas¹⁴³.

Atualmente, a situação em termos de tramitação das propostas é a seguinte: arquivadas (41,6%); prejudicadas e rejeitadas (3%); devolvida ou retirada pelo autor (3,7%); em tramitação apensada a outras matérias correlatas (29,7%); pronta para deliberação ou incluída na pauta no Plenário (4,3%); incluída ou pronta para pauta na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJC (3,7%); aguardando parecer de relator na CCJC (1,6%); aguardando designação de relator (5,4%) e aguardando criação de comissão ou requerimento (4,3%). Não consta informação de 2,7% das propostas em tramitação. Ressalta-se um grande número de matérias tramitando de maneira apensada, significando que um mesmo objeto é proposto por diversos partidos e políticos.

Além disso, a demora envolvida em todo o processo para apreciação de uma matéria (criação de comissão especial, designação de relator, avaliação por parte de todas as comissões) e a necessidade de audiência pública com as burocracias do sistema acarreta expressivo número de arquivamentos por encerramento de mandato. No banco de dados construído para esta pesquisa¹⁴⁴ não constatei nenhuma votação realizada em plenário. Uma das razões para isso decorre do poder de discricionariedade dos relatores, em especial no

¹⁴³ Poucas atas constam informações sobre o posicionamento dos participantes. As votações também não podem ser mapeadas, pois não são nominais.

¹⁴⁴ Segundo informações oficiais, dados anteriores a 2001, ano de implantação do sistema e-Câmara, podem estar incompletas.

âmbito da CCJC, sendo comum que propostas reestruturantes sejam avaliadas como inconstitucionais.

Em geral, na tramitação das leis, tanto no Senado quanto no Congresso, o processo pelo qual as discussões e votações ocorrem é de maneira consensual, sem votações nominais, prevalecendo os acordos internos que definem o resultado final da tramitação. As informações referentes aos votos dos projetos são, portanto, inacessíveis, visto que, a partir das informações constantes nas fontes pesquisadas, só é possível reter dados das resoluções finais dos projetos, mas não dos resultados das votações, indicativo de pré-acordos de bancadas, lideranças e da Mesa, onde o consenso prevalece em detrimento do embate nas votações.

Durante a tramitação, é importante dizer que as comissões, secretarias e órgãos pelos quais o projeto percorre seu caminho, indicando um sequenciamento decisório incremental, têm a função de avaliar os custos do projeto, bem como a mobilização de vieses para a análise de sua viabilidade, exequibilidade e estrutura legal, comparada com o texto referencial, que é a Constituição, bem como as fontes para o seu financiamento e logística de implementação. Assim, na tramitação do projeto o mapeamento do comportamento desses atores responsáveis pelas tomadas incrementais das decisões e também dessas decisões torna-se difícil, sendo acessível apenas a decisão final e o dado processual de que o projeto foi enviado a determinada Comissão e de lá retornou, mas sem o indicativo das resoluções tomadas naquele órgão e nem os atores que influenciaram no processo e na tomada daquelas decisões, senão pelas informações dos membros que compõem aquela comissão. As PEC's, por intencionarem mudanças constitucionais permanentes e exigirem um estudo mais atencioso, mobilizam mais comissões e atores, além de levantarem uma maior preocupação com as consequências de sua aprovação, no que diz respeito à Constituição, assim como todos os custos que envolvem as emendas.

Do ponto de vista do *lobby*, o que a tramitação dos projetos permite acesso são as Audiências Públicas, onde é perceptível e registrado os *veto players* que participam do processo. As associações, grupos de interesse, sindicatos e órgãos públicos que participam da tramitação do projeto são inseridas de maneira convocatória, onde um dos legisladores participantes do processo, na forma de relator, proponente ou membro de alguma das comissões envolvidas, envia a solicitação da convocatória para a Mesa, pedindo que a matéria, em uma sessão especial de Audiência Pública, seja discutida com a presença de representantes desses grupos de interesse, visto que o corpo dessas proposições diz respeito ou envolvem, de alguma maneira, a estes. Se aprovada pela Mesa a convocatória, os atores são chamados para comparecer às sessões e participar, expondo razões e argumentos para a

sua aprovação ou rejeição, ou mesmo apontar para a retirada, inserção ou modificação de pontos do projeto, a depender do grupo que este representa e os interesses e contingências que a proposta apresente.

6.2.1.1. A Tramitação de Projetos Importantes e o Peso das Regras Pré-existentes

Em 2002, a Resolução nº. 27 criou na Câmara a “Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico”, posteriormente modificada para “Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado”, cujo objetivo destina-se a acompanhar o desenvolvimento de planejamentos de políticas na área da Segurança Pública e combate ao crime, fomentando debates com autoridades, especialistas do setor e grupos representativos da sociedade, tendo como produto Leis, políticas e regulamentações em nível federal (BRASIL, 2014). O primeiro Presidente da Comissão, Deputado Ronaldo Vasconcelos afirmou que os trabalhos deveriam se concentrar sobre a análise dos projetos criados após 2002, buscando celeridade nos trabalhos.

Ainda assim, diversas propostas tramitam por anos. Exemplo claro ocorreu com a apreciação da emenda constitucional nº. 21/2005, tutelada pelo senador Tasso Jereissati (PSDB). Este Projeto de Emenda Constitucional propôs nova redação aos artigos. 21, 22, 32, 144 e 167 da Constituição Federal para reestruturar os órgãos de segurança pública, inserindo a União e os municípios como entes constitucionalmente responsáveis pela política de segurança, sejam de caráter preventivo, repressivo, regulador ou formativo. A PEC 21 foi produto de uma Comissão¹⁴⁵ que analisou todas as 245 proposições (PL's e PEC's) legislativas de ambas as Casas do Parlamento, até aquela data, sobre reformas nas instituições constitucionais da segurança pública a fim de consolidá-las em uma única proposta de emenda, com vistas a uma tramitação em ritmo acelerado, tanto na Câmara quanto no Senado Federal.

A referida Comissão realizou audiências públicas com governadores, policiais, sociólogos, formadores de opinião e especialistas no tema em geral, cuja conclusão, levando em consideração várias outras proposições legislativas, resultou na proposta (PEC

¹⁴⁵ Segundo o texto da proposta, sua justificativa estava atrelada a um processo histórico iniciado em 1997 quando o então Governador de São Paulo, Mário Covas, apresentou proposta de emenda à Constituição objetivando a reestruturação dos órgãos de segurança pública, propondo a unificação das polícias, entre outras medidas de aprimoramento do sistema. Requerimento nº 1, de 2002-CN.

21/2005).¹⁴⁶ Após um longo processo de tramitação desdobrado por cerca de 6 anos, a proposta foi indeferida, com assinatura final do Senador Romeu Tuma¹⁴⁷, pelo julgamento de conter ideias inconstitucionais, tais como: desconstitucionalização da segurança pública, comprometendo a unificação do Estado-nação ao ampliar, ainda mais, as decisões em nível estadual; desvinculação das polícias militares e bombeiros ao Exército; unificação das polícias federais; criação de um fundo estadual, sem a matéria passar pelas instâncias fazendárias competentes.

Outra proposta recente que merece realce é a PEC n.51 de 2013, apresentada pelo Senador Lindbergh Farias (PT). O conteúdo propõe uma profunda reestruturação das instituições do sistema na perspectiva da desmilitarização das polícias e parte do argumento de que a divisão do ciclo do policiamento é contestada por cerca de 70% dos profissionais de segurança do país (RAMOS, ROLIM e SOARES, 2010). Sua importância se dá pela abrangência e detalhamento da matéria, cujo teor preenche grande parte das lacunas conceituais, de operacionalização e de penalidade das regras da C.F/88, além de diluir ambiguidades, elementos sinalizados em minha análise da gramática das instituições (Quadro 10).

O texto tem como principal autor Luis Eduardo Soares, acadêmico envolvido com a elaboração e implementação de políticas públicas no setor, ocupou o cargo de assessor para assuntos da área na Prefeitura de Porto Alegre, na gestão de Tarso Genro, de secretário estadual de segurança pública do Rio de Janeiro e Secretário Nacional de Segurança Pública no governo Lula.

O aumento significativo do número de PEC's que propõem reestruturar o sistema de segurança pública não apenas no que tange às competências das polícias, mas numa

¹⁴⁶ Cabe notar que alguns itens da proposta já tinham sido discutidos na ANC/88.

¹⁴⁷ Conforme justificativa apresentada pelo Senador Romeu Tuma, a PEC foi rejeitada com os seguintes argumentos: A proposta ofende o princípio federativo, na medida em que, ao retirar da União a competência para legislar sobre normas gerais de organização das corporações militares estaduais, estas poderiam ser fortalecidas a ponto de se tornarem verdadeira ameaça à unidade do Estado brasileiro: (...) em tema de segurança pública, não se pode, por meio de emenda ao texto constitucional, dar aos Estados a faculdade de dispor livremente sobre suas corporações militares. Além disso, as polícias militares e os corpos de bombeiros militares, hoje forças auxiliares e reservas do Exército Brasileiro, consoante o vigente § 6º do art. 144 da Constituição da República, deixariam de sê-lo, o que também configura ofensa ao pacto federativo. (...) a PEC nº 21, de 2005, encontra óbice no art. 60, § 4º, I, da Carta Política. No mérito, temos que a estrutura proposta apresenta desvantagens em relação ao sistema vigente. Soa desarmonico e não uniforme a possibilidade de uns Estados terem polícia militar e outros não. Também não se afigura razoável reunir num só órgão a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal. (...) a criação do fundo de segurança pública, nos moldes pretendidos pela PEC nº 21, de 2005, por ser mais uma exceção ao princípio da não vinculação de receitas de impostos, deveria ser discutido com autoridades fazendárias estaduais e federais, senão para tratar da possibilidade de sua implementação, ao menos para definir os percentuais que as unidades federadas poderiam suportar (BRASIL, 2008).

perspectiva de democratização desse eixo de política demonstram um esforço e, em alguma medida, uma “vitória” da coalizão que sustenta novas ideias para as políticas do setor. Não obstante, os esforços empreendidos venham se configurando como um comportamento cada vez mais comum entre partidos, comunidades de especialistas, níveis de governo e poderes da República, por que a mudança neste nível constitucional não ocorre?

A resposta a tal questão, embora mereça maiores estudos empíricos do comportamento do Parlamento e de grupos de pressão¹⁴⁸, parece ancorar-se na interação entre o quadro de vetos, a própria estrutura das regras que se deseja modificar, seu conteúdo e onde permite margem de manobra para os atores interessados na mudança.

Segundo análise realizada por Couto e Arantes (2006), a Constituição Federal de 1988 não atingiu condições de estabilidade e permanência que normalmente caracterizam os textos constitucionais, incorrendo numa situação denominada de agenda constituinte permanente. Na visão dos autores, uma possível explicação deste fenômeno vincula-se ao fato de a Carta apresentar tanto dispositivos de princípios fundamentais e gerais da estrutura do jogo político (*polity*) como de resultados deste jogo, semelhante a políticas públicas (*policy*), mas um texto constitucional não deveria prescrever conteúdo de *policy* porque a necessidade de adaptação do texto aos governos eleitos e aos diferentes contextos e agendas exigiria excessivos emendamentos, prejudicando a estabilidade da Constituição.

A partir de uma metodologia classificatória de conteúdo da Constituição, denominada *metodologia de análise constitucional* (MAC), identificaram ser esta composta por 69,5% de *polity* e 30,5% de *policy*. Por definição, mudanças em nível de *polity* são mais difíceis de serem alcançadas que em nível de *policy*. Logo, emendamentos posteriores estariam correlacionados positivamente com mudanças na dimensão das políticas públicas constitucionalizadas, exatamente como demonstraram ocorrer durante o governo Fernando Henrique (COUTO e ARANTES, 2003).

Aprofundando a classificação do conteúdo constitucional, do total de *polity* cerca de 55,3% compreende exclusivamente dispositivos de regras do jogo, divisão de competências e funções entre atores institucionais, mecanismos operacionais e decisórios. Comparando-se o título da “Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, onde se localizam as

¹⁴⁸ Consegui mapear os grupos que frequentemente participam de audiências e das sessões das Comissões parlamentares, porém, como há pouco espaço para a colocação das opiniões desses grupos, quase não se verificam nas atas das reuniões posicionamentos de seus representantes. Uma análise mais apurada exigiria a realização de entrevistas com parlamentares e representantes dos grupos. Os principais grupos que participaram de sessões de discussões de PEC's e PL's no período de 2002 a 2014, sem considerar a participação das polícias como convidadas, constam no apêndice da tese.

instituições de segurança pública, aos demais nota-se que sua composição é essencialmente de *polity* (aproximadamente 95%), havendo, portanto, pouquíssima definição de conteúdo de *policy*. O referido título fica atrás apenas do de “princípios fundamentais”, no qual não há teor de *policy*.

Dado que o texto constitucional referente à segurança pública é composto essencialmente de conteúdo de *polity*, a possibilidade de mudança é reduzida e ainda mais constringida pela especificidade de em seu conteúdo prescrever uma distribuição de competências burocráticas que fortalece a estabilidade decisória. Nos termos de Tsebelis (2009), a estabilidade decisória de um sistema é a dificuldade de se realizar mudanças importantes no *status quo*, tendendo à permanência, continuidade e autorreprodução das instituições vigentes. A estabilidade decisória é resultado de uma quantidade grande de atores com poder de veto, notadamente se eles têm distâncias ideológicas significativas entre si.

No setor da segurança, os principais atores institucionais com poder de veto são as burocracias policiais e os governadores, e não são desconhecidas as inúmeras diferenças ideológicas e a natureza competitiva e conflituosa existente entre as corporações policiais - Polícia Militar e Polícia Civil - (Soares, 2012) e também entre as polícias federais. Na verdade, a decisão por se constitucionalizar todas as principais burocracias do setor (em nível federal e estadual) num sistema descoordenado acabou por criar atores corporativos com poder de veto, gerando uma estrutura altamente complexa do ponto de vista do controle político e civil porque uma instituição constitucional tem o poder de reduzir a incerteza e aumentar a previsibilidade do que ocorrerá com a sua própria permanência e existência, delimitando a escolha de novas instituições. “As escolhas constitucionais constituem as próprias regras do jogo enquanto o jogo está sendo jogado”, consistindo em instituições que determinam as condições de suas próprias reformulações ou mudanças e por isso têm alto grau de estabilidade (MELO, 1999).

A própria existência das instituições implica a distribuição desigual dos recursos de poder, o que habilita certos indivíduos ou grupos a delimitar o espaço de ação dos outros (ROCHA, 2006; IMMERGUT, 1992). Portanto, concordo com Lemgruber, *et al*, 2003, quando asseveram que as matérias relacionadas com o tema da estruturação de competências e limites no exercício das atividades de segurança pública incorrem em muita divergência, tendo em vista que o desenho institucional maximizou poderes de veto a organizações distintas e com forte histórico corporativista.

Nesse contexto, a estabilidade institucional ganha força pela dificuldade de se construir consensos, sobretudo entre as burocracias estaduais. Para se atingir qualquer tipo de

mudança reestruturante em nível constitucional tornar-se necessário deslocar uma peça deste tabuleiro, o que exige imensos esforços de negociação e desgaste político, ambiente no qual a mudança institucional por meio de rupturas torna-se fenômeno raro e o desenvolvimento institucional assume uma natureza mais gradual.

Por certo, atualmente, a possibilidade de inclusão de novas burocracias no texto constitucional ou de certas pautas corporativistas são tão constrangidas quanto a aprovação das propostas progressistas de reestruturação do sistema, pois as estruturas de competências, ao menos de policiamento e dos governos estaduais, estão sedimentadas nas instituições existentes, como demonstrei no **quadro 10**. O que está em discussão, o que está em jogo são os desdobramentos, as mudanças institucionais, reformas e reestruturações desse setor que, historicamente conservador e fortemente hierarquizado, se blinda às mudanças muito bruscas ou radicais de seu curso tradicional. Todavia, isso não significa que não há espaço para o desenvolvimento do fenômeno da mudança porque se em nível de *polity* a discussão ganha contornos extremamente conflituosos num cenário de múltiplos pontos de veto, existe, por sua vez, uma imensa lacuna de *policy* nas regras constitucionais.

6.2.2. A Mudança Institucional Gradual e seus Agentes Oportunistas

Encerrado o regime militar, o *locus* privilegiado de produção institucional no campo da segurança foi assumido pelo legislativo, notadamente durante a ANC. Todavia, nos anos seguintes à democracia, as dificuldades aparentes no âmbito do Congresso em se apreciar as propostas de mudança de *polity* e propor políticas públicas favoreceu o ressurgimento do protagonismo do executivo federal, seja em função de seu poder de agenda ou de sua maior dinâmica legislativa.

Deste modo, a partir de 1997, as discussões sobre mudança institucional na segurança pública ganharam um ator de peso, aquele que viria a ser o grande provocador de mudanças no setor¹⁴⁹. Com a atuação do executivo federal a necessidade de reformas no sistema recebeu maior atenção, passando a constar na agenda nacional de forma reiterada, tendo como mote não somente a mudança das regras do jogo, mas também de inovação no conteúdo material da

¹⁴⁹ O Governo Federal nos últimos dez anos realizou uma ampliação significativa do quantitativo de suas polícias, inclusive com investimento em tecnologia e formação, mas para os efeitos dessa tese interessam as mudanças realizadas por este no âmbito do cumprimento de regras antes não atribuídas à sua competência.

policy, destacando-se as ações e programas preventivos para enfrentamento dos *fatores de risco social*¹⁵⁰. Como dito, o distanciamento da União em relação às competências de segurança pública se relaciona com dois elementos históricos, segundo assinala Ignácio Cano (2006). O primeiro foi o temor de provocar suspeita nos governos estaduais sobre uma atitude intervencionista do governo federal que contrariasse o pacto federativo, justamente numa área de íntima relação com práticas ditatoriais e com a autonomia dos Estados. O segundo foi o receio dos governos federais de se envolverem profundamente em um tema complexo, pois um fracasso poderia ter altos custos políticos (SOARES, 2007).

Entretanto, a crise da segurança pública provocou uma demanda social e política exigindo que os poderes públicos intervissem de maneira mais ativa, independente das aparentes limitações constitucionais sobre sua atuação ou competência direta. A questão relaciona-se com o fato de a saída do governo federal da função de regulamentação e financiamento ter atendido às expectativas dos governadores e das burocracias policiais no contexto da transição política, sugerindo ser o modelo mais democrático para a área, mas também, conseqüentemente, ter diminuído o caráter cooperativo no setor da segurança pública. Diante do cenário de descontrole das violências nos estados e municípios, essa retomada se mostrou necessária e urgente, porém, dado seu histórico de intervenção militar e aparelhamento das burocracias de controle e uso da força, a atuação da União no setor da segurança deveria ser, ao menos no início, discreta a fim de não provocar desconfiânças. E qual a melhor forma de evitar as resistências e contornar as desconfiânças senão por meio do preenchimento de espaços vazios ou permeado por ambigüidades?

De maneira geral, a agenda atual sugere pautas relacionadas às reformas estruturais nas polícias, à padronização e normatização de práticas estaduais e municipais no campo da segurança e às articulações de novas alianças para a implantação de projetos de prevenção. Ademais, qualifica a burocracia federal como núcleo gestor estratégico da política no setor e cria mecanismos de financiamento e fomento às ações dos governos subnacionais, consubstanciando um rico ambiente para o desenvolvimento de situações de cooperação e conflito, uma vez que intenta redefinir papéis e regras, tradicionalmente pactuados com bases

¹⁵⁰Compreendidos como os agenciamentos que condicionam e preparam as circunstâncias em que os indivíduos estarão, tendencialmente, mais habilitados à transgressão. De acordo com Rolim (2006), a prevenção focada em risco deve, também, identificar os fatores de proteção disponíveis. Alguns autores sustentam que estes seriam apenas o grau oposto na escala dos fatores de risco – ou seja, que se trataria de outro nome para situação de mesma natureza conceitual. Outra abordagem sustenta que os fatores protetores seriam aqueles que interagem com os de risco na condição de moderadores. No entanto, a definição do que sejam esses fatores ainda continua controversa.

em heranças institucionais e práticas que remetem aos períodos pré-constituintes ou antidemocráticos.

Ressalta-se, portanto, que o presidente Fernando Henrique foi estruturando gradualmente mecanismos para abordar a questão da cooperação intergovernamental na segurança pública sem parecer hostil ao pacto federativo. Nesse sentido, criou uma secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública – SEPLANSEG (MP n. 813 de janeiro de 1995), onde se gestou lentamente um plano nacional para a área. A estrutura da secretaria apresentava uma composição majoritária de representantes das polícias federais. Em seguida, em 1996, foi formulado o I Programa Nacional de Direitos Humanos PNDH1 (Decreto nº 1.904), onde já se inicia em nível nacional a construção de um conceito de segurança pública vinculado aos direitos de cidadania. Este recebeu uma nova edição, o PNDH2, no ano de 2002 (Decreto nº 4.229), reforçando o compromisso com a proteção da sociedade, de testemunhas e vítimas de violência, bem como aos presidiários. Responsabilizava-se pelos programas a Secretaria Nacional de Direitos Humanos.

A partir de 1997, é possível identificar um aumento contínuo da participação da União com políticas e práticas democráticas de intervenção no setor e sua conseqüente aproximação com os governos estaduais e municipais (IPEA, 2008). Em 1997, tem vez a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), instalada no Ministério da Justiça, o qual pouco a pouco foi assumindo competências na área de prevenção, justiça restaurativa e segurança pública. A SENASP lançou o I Plano Nacional de Segurança Pública – PNSP (2000), o primeiro da história democrática do país, pautado na discussão da prevenção da violência. O documento foi apresentado à sociedade após repercussão do incidente com o ônibus 174, no Rio de Janeiro. A coincidência de datas não é casual, reflete uma tendência dos poderes públicos de formular respostas imediatas a episódios de crises na segurança pública, em vez de optar por uma abordagem planejada em função de indicadores e dados globais (CANO, 2006). Não obstante, na visão de Soares (2007), o plano foi precipitado, padecendo de um diagnóstico mais adequado e uma diretriz sistêmica e integrada dos problemas do campo em suas múltiplas dimensões sociais e institucionais.

O Plano Nacional do Governo FHC apresentava uma série de 15 compromissos e 124 ações com as quais o governo federal se comprometia a intervir. Algumas ações eram exclusivas do poder federal e outras deveriam ser executadas em conjunto com as autoridades estaduais e municipais. No bojo das propostas merece realce o Plano de Integração e

Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência Urbana (PIAPS¹⁵¹), criado de fato em 2001 e vinculado ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Uma de suas particularidades era funcionar como agente articulador de iniciativas de vários ministérios, com competências para prevenir a violência. Dessa forma, constituía um programa intersetorial que pretendia coordenar e maximizar os resultados de várias agências governamentais. Ao mesmo tempo, se propunha a cooperar com os três níveis do poder público – federal, estadual e municipal – e fomentar redes locais. Seu foco principal eram as crianças e os jovens entre zero e vinte e quatro anos.

O programa tentou articular projetos de 16 setores do governo federal, entre ministérios e secretarias, todos com foco preventivo, por meio da melhoria das condições de vida, o respeito às pessoas e o acesso aos direitos da cidadania. De acordo com a proposta, as iniciativas se caracterizavam por sua coordenação com os agentes locais, tanto diretamente com os municípios, ou com as organizações não governamentais e da sociedade civil, tendo o objetivo de estabelecer convênios formais entre o governo central e os governos municipais e estaduais. Os projetos a serem financiados eram escolhidos pelos técnicos do poder federal. No entanto, a concepção e execução dos projetos eram de responsabilidade das agências proponentes – municipais ou não governamentais –, que não precisavam seguir critérios técnicos pré-determinados (CANO, 2006).

Em setembro de 1997, após a implementação de algumas ações e políticas públicas previstas no PNSP, o executivo encaminhou proposta de emenda constitucional para a reestruturação do sistema de segurança pública. Tratava-se da primeira PEC (n. 514/1997) submetida por um presidente cujo objetivo era redefinir as regras de um jogo no qual os atores de destaque são as burocracias estaduais e os governadores. Atualmente, a proposta ainda se encontra em tramitação, apensada à outra PEC.

Talvez o marco mais significativo de institucionalização da mudança no padrão de relacionamento intergovernamental no setor tenha sido a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP (Lei 10.201/2001), durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso. O FNSP serve como um instrumento de legitimação das propostas do governo federal ao estabelecer critérios e mecanismos de transferência de recursos, competências, complementaridades e condicionalidades entre os níveis subnacionais na execução de uma política nacional de segurança pública. Funciona com o objetivo de alinhar as políticas

¹⁵¹ Em seu primeiro ano, 2001, o PIAPS deu prioridade às regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória e Recife, justamente as que apresentavam maior incidência de violência letal no país. No ano seguinte, foram incorporadas as regiões de Cuiabá, Fortaleza e o Distrito Federal.

estaduais e municipais a uma agenda comum, planos e programas formulados em nível federal, conferindo aos demais níveis de governo responsabilidades para aplicar recursos federais e complementá-los.

Dessa forma, o governo federal não implementa somente seus programas, mas redireciona o comportamento dos atores com base em novas estruturas conceituais e legais. Desde que foi criado o FNSP, avolumaram-se as PEC's relacionadas ao financiamento do sistema de segurança pública de iniciativa do legislativo. As sugestões compreendem tanto a determinação de investimentos fixos de cada ente quanto a criação de impostos específicos para o financiamento das políticas na área. Observa-se também que as PEC's de reestruturação do sistema, a partir de então, passaram a incluir em suas matérias a questão do financiamento do sistema e não somente a divisão de competências.

Durante a gestão do Governo Lula ocorre uma significativa ampliação do papel de intervenção da União na orientação das políticas de segurança pública adotadas pelas unidades subnacionais (RATTÓN & BARROS, 2006), o que auxilia a legitimação da implementação de seu Plano Nacional de Segurança Pública (2003) - firmado com base em diagnóstico realizado pelo Instituto da Cidadania -, dentre outros Programas e políticas específicas. Formulado por acadêmicos¹⁵², o Plano apresentou como meta principal a redução de modalidades da violência que se manifestam sob a forma de criminalidade, considerando que este problema é decorrente de um conjunto de práticas, circunstâncias históricas, condições institucionais e relações sociais violentas. Portanto, reconheceu o caráter multidimensional da área, buscando articular ações e programas em torno de uma política específica de segurança, direcionando seus esforços e investimentos, prioritariamente, para parcela da população - jovens negros de 14 a 29 anos - diretamente atingida pela dinâmica criminal, seja na condição de vítima ou de agressores.

No âmbito do Plano Nacional de Segurança Pública do Governo Lula previu-se a criação gradual de um Sistema Único de Segurança Pública – SUSP com atuações governamentais (federais, estaduais e municipais) convergentes para a implementação de programas e ações relativas à área de segurança pública e justiça criminal, com ênfase na prevenção à criminalidade e violência (BRASIL, 2003). As ações estruturantes para a implantação do SUSP foram distribuídas em seis principais eixos: 1) Gestão do conhecimento e informações criminais; 2) Formação e valorização profissional; 3) Modernização organizacional de instituições do Sistema de Segurança Pública; 4) Programas de prevenção à

¹⁵² Luis Eduardo Soares, Benedito Mariano, Roberto Aguiar e Antônio Carlos Biscaia.

violência e criminalidade; 5) Reparcelhamento e modernização dos Órgãos de Segurança; 6) Controle Externo e Participação Social.

Assim, como mecanismo de sua implementação foram criados Gabinetes de Gestão Integrada (GGI) em estados e municípios, por meio de convênios com a União. Isso induziu a uma primeira aproximação formal e sistêmica entre órgãos policiais nos estados e municípios. O governo foi fomentando também uma revisão nos procedimentos de coleta e análise das estatísticas policiais nos estados com o objetivo posterior de reunir as informações em único sistema de processamento de dados. Segundo relatório do IPEA (2009), entre 2003 e 2007, mais R\$ 12,2 milhões foram gastos na implementação e manutenção do sistema. Em 2012, o Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal foi criado pela Lei nº. 12.681, significando a institucionalização do esforço iniciado em 2003.

Pesquisadores e gestores da área reconhecem a importância da estruturação de um sistema dessa natureza, tendo em vista que a coleta de informações sobre a segurança pública no Brasil é uma tarefa amplamente reconhecida como “difícil”. De acordo com Cano e Ribeiro (2007), os problemas mais comuns em relação às estatísticas de criminalidade são: a) a falta de padronização nos registros de ocorrências; b) a duplicidade de registros; c) as limitações de dados e informações sobre os agressores; d) as subnotificações; e e) a incongruência entre os registros das principais fontes – Ministério da Saúde e Secretarias Estaduais de Segurança Pública. Além disso, busca-se reduzir o controle das burocracias sobre informações e indicadores essenciais para elaboração e avaliação de políticas.

Na lógica da mudança gradual, sem rupturas, se alicerça a ideia de integração policial¹⁵³. Inicialmente, a ideia era de unificação, mas as resistências das corporações estaduais foram tão significativas que o governo readequou o discurso e as propostas. E a partir de então frisou incansavelmente que a integração não significava a supressão de nenhuma corporação, nem de suas identidades. Junto aos municípios, o governo buscou financiar diagnósticos locais de violência, formação em prevenção e o aparelhamento e capacitação de guardas municipais. O caráter regulatório não vinculante das políticas permitiu ao Governo Federal iniciar a implementação de algumas ações previstas no Sistema Único de Segurança Pública (2003), juntamente com os estados e municípios que aderiram ao Plano Nacional, mesmo sem a finalização do processo de análise e julgamento da lei do SUSP (PL n. 1.937 de 2007).

¹⁵³ Antes da iniciativa federal, alguns estados como Ceará, Rio Grande do Sul e Pará já haviam realizado ações nessa direção.

No cômputo das propostas e ações nacionais, recebe notoriedade a indução da ampliação de participação dos municípios. Durante os últimos anos, os municípios executaram cada vez mais intervenções de segurança pública, às vezes como resultado de iniciativas de outras esferas públicas, mas na maior parte como resultado de iniciativas próprias, ou subsidiadas com recursos de outros níveis de governo. Ressalta-se também que novas iniciativas se desencadeiam em resposta ao processo de migração do crime entre cidades limítrofes. Para Cano (2006), os programas de prevenção à violência baseados em risco social constituem, na realidade, uma reconceitualização terminológica de antigos projetos assistenciais, o que pode estimular uma abordagem integrada do funcionamento de diversos projetos.

Dentre as ações do SUSP para qualificar e ampliar a participação dos municípios na execução de políticas de segurança pública, especialmente de prevenção à criminalidade e violência, importa destacar a existência dos seguintes instrumentos normativos elaborados pela SENASP: Matriz Curricular Nacional para a Formação das Guardas Municipais, Guia para a Prevenção do Crime e da Violência nos Municípios, Guia Prático para a Elaboração de Projetos para os Municípios. Ainda se constata mecanismos específicos para o desenvolvimento dessas ações, Gabinetes de Gestão Integrada Municipal – GGIM; Fundo Nacional de Segurança Pública; Fóruns e Consórcios Públicos Metropolitanos.

Por sua vez, a Campanha do Desarmamento constituiu uma importante iniciativa tomada pelo governo Lula na direção de fomentar uma cultura de paz no país. Instituída a partir do Estatuto do Desarmamento (Lei nº. 10.826 de 2003), a Campanha estabelecia um prazo, durante o ano de 2004, para regularização do registro ou porte de arma ou entrega dessas com direito a indenização, o objetivo era alcançar a população portadora de armas de fogo sem registro. Segundo Ministério da Justiça, a campanha resultou na entrega de mais de 400 mil armas de fogo, destruídas posteriormente pelo Exército, ultrapassando em muito a meta inicial de recolher 80 mil e chegou a alcançar o recolhimento de 200 mil, até dezembro daquele ano. A campanha estendeu-se até outubro de 2005, quando o “Referendo do Desarmamento” questionou a proibição da comercialização de armas de fogo ou munição (GODDINHO, 2011).

A discussão do desarmamento mobilizou um instrumento político de transferência de poder decisório do Legislativo para o eleitor raríssimo no Brasil, o Referendo. Outro aspecto digno de nota foi a reviravolta em seu resultado (SOARES, 2006). Pesquisas de opinião realizadas pelo Instituto Datafolha, em 2005, revelou que cerca de 80% da população era a favor da proibição da comercialização; 17% contra e 3% sem opinião formada. Em 2003,

pesquisa do Ibope aferiu índices semelhantes. Todavia, diante das urnas 63,94% dos eleitores votaram contra a proibição e 36,06% a favor. Neste processo, o Executivo atuou como um ator central, uma vez que declarou abertamente ser esta uma agenda própria de seu governo. De maneira diferente se comportou o Legislativo. Conforme Inácio, *et al*, (2006), os parlamentares viram a opção do Referendo como uma saída confortável para o fogo cruzado, pois eximiram-se da tomada de decisões e do desgaste político de tomar qualquer decisão contrária à opinião pública. Com a alternativa do Referendo, conferiu-se aos interesses do comércio de armas e munições uma segunda oportunidade de confrontar recursos e preferências em um novo contexto decisório.

O Executivo mostrou seu poder de agenda ao redigir o Estatuto com dispositivos que dificultaram sobremaneira o acesso ao registro da arma (comprovação de necessidade, teste psicotécnico, marcação de munição) e manteve tais exigências mesmo diante de uma “derrota” no Referendo. Após a tragédia de Realengo, em 2011, o senador José Sarney encabeçou um projeto de decreto legislativo que propõe nova votação popular. Atualmente, o Estatuto é objeto de diversos projetos de lei de deputados, notadamente da bancada da bala, visando o afrouxamento desses dispositivos.

Em 2004, foi criada a Força Nacional de Segurança Pública no contexto do Programa Nacional de Cooperação Federativa (Decreto 5.289 de 2004, convertido em Lei nº. 11.473 de maio de 2007), espécie de mecanismo de salvaguarda de intervenção federal alternativo à utilização das FFAA em crises internas de segurança. Força coordenada pela SENASP, baseando-se nas Forças de Paz da ONU, composta pelo recrutamento de quadros das corporações policiais estaduais, treinados especialmente pela Academia Nacional de Polícia. Uma ação que poderia ter sido facilmente avaliada como inconstitucional e hostil ao pacto federativo, mas que, no entanto, conseguiu adesão dos estados. Há, inclusive, PEC’s - 202/2007 de autoria do PDT e 63/2007 e 195/2012 de autoria do PT - sugerindo a constitucionalização desse mecanismo.

Ainda no escopo do SUSP inclui-se a Rede Nacional de Especialização em Segurança Pública. Política que buscou incentivar uma padronização na formação policial do país – Matriz Curricular Nacional para Formação Policial -, em especial com a inclusão de conteúdos relacionados aos direitos humanos, policiamento comunitário e prevenção à violência, assim como a capacitação e valorização dos profissionais de segurança. A iniciativa surgiu com o auxílio financeiro da UNODC, agência da ONU sobre Drogas e Crimes, credenciando a Universidade Federal da Bahia (UFBA) para realizar a experiência piloto. Na sequência, o Ministério da Justiça assumiu e expandiu a experiência para todo o país,

originando a Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública – RENAESP (formalizada pela Portaria 1.148 de 2012). Trata-se de uma política importante do ponto de vista da formação de redes entre acadêmicos e burocracias estaduais, acumulando conhecimentos e cumprindo também a ideia de integração policial, uma vez que os cursos são ofertados conjuntamente para as diversas polícias. A experiência iniciada na Bahia, se desdobrou no primeiro mestrado profissional em segurança e justiça criminal do país, instalado na Faculdade de Direito da UFBA.

Se a *expertise* e conhecimentos adquiridos nos últimos anos por acadêmicos e burocracias em relação às questões e políticas de segurança pública, ora aplicados na elaboração de PEC's mais detalhadas e fundamentadas não foram suficientes para diminuir resistências e convencer os políticos indecisos, gerando aprovação de mudanças em nível macro, estes elementos foram necessários e determinantes para a produção institucional em nível infraconstitucional, uma vez que concorreram para a institucionalização de uma burocracia qualificada e especializada em nível federal, com a participação de acadêmicos e especialistas, inclusive das próprias corporações policiais estaduais e federais, direcionada especialmente para a construção, implementação e avaliação de uma política nacional de segurança.

Leeds (2001) acredita que as implicações da abertura da Academia e das burocracias para um diálogo e trabalho em conjunto para a construção de políticas públicas corroboram a importância de um ainda recente campo de estudo nas ciências sociais. Na visão da autora, a rigidez da educação superior brasileira opôs um obstáculo à formação e pesquisa em políticas públicas de modo geral, e em segurança pública em particular, com a sua ênfase nas questões teóricas e sua resistência à pesquisa em ciências sociais aplicadas, o que limitou a análise das políticas públicas a abordagens mais tradicionais, com um viés de administração pública, e reduziu as possibilidades de os cientistas influenciarem as políticas públicas no setor. Os progressos nos estudos da área de segurança pública, especialmente nas avaliações de políticas públicas (programas de prevenção em diversos níveis), têm sido de grande utilidade não somente no intercâmbio de ideias e modelos entre países, mas também no fomento de reflexões, na desestruturação de padrões tradicionais de policiamento e controle da ordem e na abertura para entrada de novos atores políticos, reduzindo o insulamento da área.

Atualmente, a SENASP conforma um núcleo de referência normativa e executiva para as políticas de estados e municípios. Este espaço também funciona como formador de quadros que associando novos conceitos teórico-metodológicos e tecnologias vem tecendo fundamentações para projetos de mudanças institucionais no setor. Estes atores, juntamente

aos políticos progressistas, são aqui denominados como agentes de mudança. Neste tocante, fica evidente a importância das ideias na formação das instituições e das políticas públicas, como ressaltado por Weir (2002, 2006), Pierson (2006) e Thelen e Steinmo (2002) e, igualmente, a existência de uma comunidade de especialistas como condição necessária à mudança institucional.

A partir do Plano do governo Lula, um novo entendimento sobre o conceito de segurança pública foi formalizado, alicerçado na compreensão da Segurança Cidadã, utilizado pelas instâncias internacionais que também atuam e influenciam discussões no setor (PNUD / BID, 2003). Segurança pública deveria ser compreendida como:

A situação política e social, de segurança integral e cultura de paz, em que as pessoas têm legal e efetivamente garantido o gozo pleno de seus direitos humanos, por meio de mecanismos institucionais eficientes e eficazes, capazes de prever, prevenir, planejar, solucionar pacificamente e controlar as ameaças, as violências e coerções ilegítimas. (BRASIL, 2007).

Tendo em vista a fragilidade conceitual e o legado autoritário da área na América Latina, a partir do final dos anos 90, organismos multilaterais buscaram disseminar o conceito de segurança cidadã “na tentativa de provocar rupturas políticas neste cenário e, na sequência, reformas policiais” (COSTA e LIMA, 2014, p. 484). A adoção de tal ideia preenche uma limitação da regra constitucional, visto que implica uma ruptura epistemológica do conceito de segurança pública, anteriormente associado ao aparato policial repressivo.

O governo Lula dá continuidade e expande a coalizão de defesa da mudança, agregando a participação social da sociedade civil organizada nos debates e contribuições para a área e contando ainda mais com assessoria de acadêmicos para a elaboração de suas principais propostas e remodelação das instituições deixadas por FHC. O ápice dessa expansão tem espaço durante a realização, em 2009, da I Conferência Nacional de Segurança Pública - I CONSEG, um marco na trajetória de um setor de política historicamente insulada e corporativista, formulada por burocratas e policiais. A sociedade civil participou com 40% das vagas, o Poder Público com 30% e trabalhadores da área com 30%, proporção garantida em todas as etapas da Conferência, sendo 27 etapas estaduais e 126 municipais, dentre outras. Os debates envolveram mais de meio milhão de pessoas em diversas ações de discussão e capacitação, obtendo como resultado a aprovação da Política Nacional de Segurança Pública, com 10 princípios e 40 diretrizes que subsidiarão políticas públicas na área (BRASIL, 2009).

Outro resultado da CONSEG foi a incorporação da participação social e de trabalhadores da área no Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP (regulamentado pelo Decreto 7.413 de 2010), estrutura consultiva que busca formular

diretrizes para a política nacional de segurança pública, estimulando a modernização institucional, o desenvolvimento de estudos e pesquisas, promover integração entre órgãos do sistema e estudar, analisar e sugerir alterações na legislação.

Na perspectiva de intensificar o processo de aprovação e regulamentação do Sistema Único de Segurança Pública e facilitar a aplicação e transferências de recursos oriundos do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, o Governo Federal lançou o PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Lei n.º 11.530/2007 alterada pela Medida Provisória (MP) n.º 416/2008, convertida na Lei n.º 11.707/2008) disponibilizando cerca de R\$6,7 bilhões de reais para o apoio a ações de segurança pública e prevenção à criminalidade e violência no Brasil. De maneira geral, o PRONASCI busca fortalecer os princípios de participação social, prevenção à violência e apoio às vítimas, além de prever tanto a concessão de bolsas para a formação de policiais quanto o desenvolvimento de trabalhos sociais por mulheres e jovens dos municípios atendidos (Projetos Mulheres de Paz e PROTEJO). Foram incluídos nas diretrizes, entre outros pontos: o apoio ao desarmamento; o fortalecimento dos conselhos tutelares; a participação e inclusão de vítimas da criminalidade em programas de apoio psicológico, jurídico e social; a participação de jovens e adolescentes em situação de rua em programas profissionalizantes e educativos; a promoção de estudos, pesquisas e indicadores sobre violência.

Conforme relatório do IPEA (2009), o PRONASCI representa uma possibilidade de inflexão na política de segurança pública. Em primeiro lugar, por agregar mais recursos ao orçamento do Ministério da Justiça - até 4 de abril de 2008 estavam autorizados gastos de R\$ 1,4 bilhão neste programa. Segundo, por prever ações que podem enfrentar alguns dos problemas de segurança pública do país. Aspecto positivo se refere ao fato de que o volume de recursos advindos do programa destinou-se a ações de prevenção à violência nos territórios selecionados. Ainda que o programa tenha repassado recursos aos estados, função tradicional do Fundo Nacional de Segurança Pública, o Ministério também conseguiu direcionar investimentos relevantes (FGV, 2009).

Cumprе ressaltar que o PRONASCI foi a primeira política pública nacional do setor avaliada pelo legislativo e transformada em lei. Igualmente, se destaca por ser monitorada e avaliada por uma entidade externa, a Fundação Getúlio Vargas (2010). A rede de articulação entre governo e Academia passa a compreender todos os ciclos da política pública nacional. Além de ter gerado uma PEC, submetida pelo Presidente Lula, que sugere a reserva de vagas

em concursos das polícias estaduais para jovens pobres que realizaram serviço militar¹⁵⁴, o PRONASCI parece ter influenciado propostas originadas no legislativo, dado que diversos projetos de cunho preventivo foram propostos pelos parlamentares após a lei do Programa.

As intervenções do governo federal na área de segurança pública nos últimos 20 anos não se tratam apenas de um emaranhado de políticas públicas fortuitas. Há, claramente, um redimensionamento nos conceitos e maneiras de interpretar e operacionalizar as regras constitucionais. Nesse sentido, as políticas públicas tendem a produzir recursos e incentivos que influenciam as posições dos grupos de interesse, das elites burocráticas e do público em geral. Com o evento da entrada do executivo nacional elaborando e implementando políticas para a área, a produção de regras se intensificou especialmente em nível infraconstitucional (SAPORI e ANDRADE, 2007).

Cabe ainda um último esclarecimento relevante acerca da discussão de efeito de políticas públicas, ou das políticas públicas enquanto instituições, pois neste contexto de mudança gradual, os efeitos das políticas públicas podem ser variável independente da mudança institucional, influenciando os processos endógenos de construção de alternativas, ressignificação dos papéis e funcionalidade das instituições e, especialmente, das expectativas que os resultados geram sobre um novo parâmetro de atuação dos agentes e de sua relação com a sociedade / público alvo. Assim, como ressalta Pierson (2002), a historicidade das políticas públicas no que tange às suas consequências em termos da configuração das instituições políticas é um procedimento a ser incorporado em todo e qualquer estudo institucional.

6.2.2.1. Dinâmica e Regras em Nível Infraconstitucional: nova estratégia para a mudança

Como a PEC de reestruturação do sistema apresentada por FHC não conseguiu chegar ao Plenário, e tantas outras apresentadas pelo próprio Congresso foram arquivadas, prejudicadas ou julgadas inconstitucionais, o governo Lula decidiu buscar uma reestruturação explorando brechas e ambiguidades do artigo 144, visando a disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição, instituindo o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, e dispondo sobre o

¹⁵⁴ Os jovens que servem ao Exército por adquirirem conhecimentos no manejo de armamentos são as prioridades na fila de recrutamento do tráfico e crime organizado (PEC 149/2007).

conceito de Segurança Cidadã. Trata-se de uma estratégia para contornar os prováveis vetos existentes na arena constitucional, e buscar pela via infraconstitucional realizar parte das mudanças institucionais necessárias. Assim, foi submetido o projeto de Lei n. 1.937 de 2007 que institui o Sistema Único de Segurança Pública, apresentado no âmbito das políticas do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, na condição de matéria prioritária, para fazer frente ao rápido processo de ascensão da criminalidade no país.

Apesar do caráter emergencial, até meados de 2009, a matéria ainda se encontrava na primeira instância de tramitação, tendo sido repassada à Mesa Diretora da Câmara em maio de 2010. Em 2012, a proposta passou a tramitar em caráter conclusivo. Posteriormente, a PL do SUSP foi transformada no projeto de Lei 3734/2012, submetido pela Presidenta Dilma. Em função, principalmente, de seu caráter complementar de regulamentação da Constituição e não de reforma ou emenda, a mobilização em torno da regulamentação do Artigo 144 é notável, conseguindo maior adesão política e esforço do Executivo nacional para acelerar o processo de aprovação. Outros partidos apresentaram projetos de lei também na linha de criação de um sistema único de segurança pública como regulamentação do Artigo 144: PSDB (PLP nº 387/2006 e PLC nº11/2007); PPS (PL nº3461/2008).

No período de 1989 a 2014, foram aprovadas 177 leis (decretos, emendas constitucionais, lei complementar, ordinária e delegada) que trataram de criar regras para o setor da defesa nacional, defesa civil, forças armadas¹⁵⁵, segurança pública, direitos humanos, sistema prisional, direitos civis. Se considerarmos a segurança pública de forma alargada, compreendendo os direitos humanos e o sistema prisional, o percentual de novas regras criadas representam 68,4%, somando 121. Deste total, 109 foram instituídas após 1995, justamente quando o Executivo intensificou sua participação nas questões de segurança pública. A maioria continua em vigor (83%) e o restante (17%) foi revogada. Estes dados demonstram que embora se trate de regras majoritariamente em nível infraconstitucional, nem por isso são assim tão instáveis, ainda que sejam mais suscetíveis às dinâmicas governamentais e alterações.

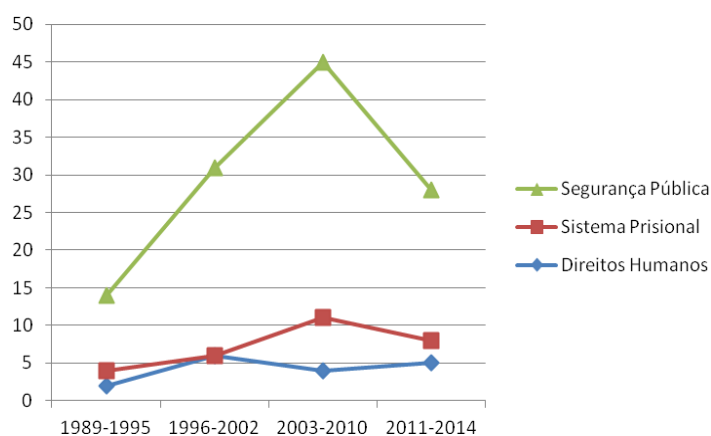
A criação das leis se distribui da seguinte forma entre os governos: Lula (39%); FHC (29%); Dilma (23%); Itamar (7%) e Sarney (2%). O Executivo tem destaque com a iniciativa da criação de 89 leis. A proposição das leis foi em 75% dos casos da Presidência, em 24% do Congresso e 1% do judiciário. Entretanto, nos últimos anos, mais leis de origem do

¹⁵⁵ Inclui defesa nacional e Forças Armadas somente para efeito de comparação entre as regras específicas da área de segurança pública.

Legislativo vêm sendo aprovadas, indicando uma mudança de comportamento e proatividade parlamentar, não se limitando apenas a referendar a agenda do Executivo.

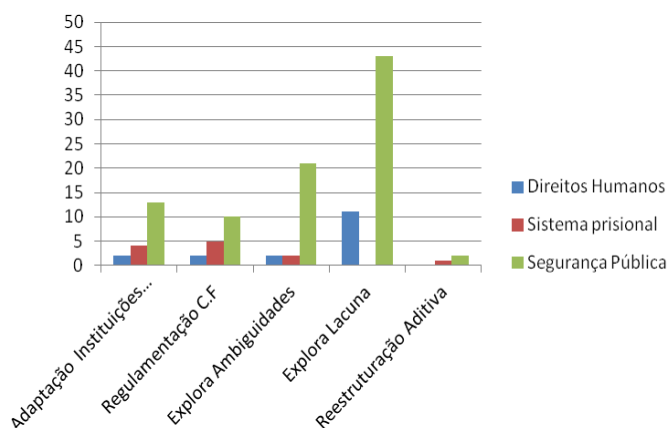
Por aludir a uma área durante muito tempo carente de regulamentação e de políticas públicas, os objetos das leis aprovadas variam de forma significativa entre pautas corporativas às progressistas, mas os temas da prevenção à violência e drogas são as mais frequentes: 26 e 11 leis, respectivamente. Observa-se que regras para a área de segurança pública (prevenção, coordenação federativa, policiamento) desenham-se reiteradamente, atingindo um ápice durante o governo Lula. Enquanto que no governo Dilma, a pauta dos Direitos Humanos retorna, notadamente em função de seu empenho com a apuração de casos de violência e tortura da Ditadura.

Gráfico 11 – Legislação Aprovada Segundo Área Temática (1989-2014)



Fonte: Base APEM, Senado Federal e Câmara dos Deputados

O dado mais esclarecedor, por testar diretamente à minha principal hipótese de pesquisa e operacionalizar categoria do modelo teórico adotado, diz respeito ao tipo de relação estabelecida entre as regras de nível intermediário criadas no período e as regras da Constituição. Nessa direção, os achados evidenciam que a produção de novas regras se baseia essencialmente na exploração de lacunas (46%) e ambiguidades (21%) das regras constitucionais, o que permite caracterizar os agentes que compõem a coalizão de defesa da mudança institucional (Presidentes, acadêmicos, burocratas federais e políticos progressistas) como “oportunistas”, segundo categoria do modelo de Thelen e Mahoney (2010). O **gráfico 12** exhibe esta relação segundo áreas temáticas da legislação infraconstitucional.

Gráfico 12 – Relação entre Regras Infraconstitucionais e Constitucionais

Fonte: Base APEM, Senado Federal e Câmara dos Deputados

Realizei ainda uma classificação do conteúdo das regras aprovadas a partir das tipologias apresentadas por Couto e Arantes (2006). Nesse sentido, os achados indicam que 44% referem-se a conteúdo de *policy* e 26% de *polity*. No caso da segurança, a falta detalhamento de *policy* deriva fundamentalmente do escasso conhecimento dos legisladores da ANC¹⁵⁶ sobre possibilidades alternativas de fórmulas ou “operacionalização” das regras no setor, incorrendo no fato de a política de segurança confundir-se com a existência das próprias corporações constitucionalizadas, limitando-se à atividade de policiamento. Entretanto, considerando que o contexto institucional do setor é permeado por interesses diversos, se conteúdos de *policy* estivessem determinados constitucionalmente seria ainda mais difícil criar oportunidades para as mudanças.

Exatamente por se tratar de uma lacuna, a ação dos agentes de mudança pode se desenvolver sob as regras do jogo da produção legislativa infraconstitucional, contornando dessa forma prováveis pontos de veto que se dariam no ambiente da mudança constitucional. Assim, um fator que parece constranger a ação dos atores numa sequência histórica, pode tornar-se posteriormente elemento de sua transformação se alterações no contexto político e na capacidade de agência dos atores ocorrerem concomitantemente. É preciso compreender as instituições a fim de melhorar seus desempenhos ao longo do tempo e analisar as instituições é uma atividade que exige seriedade e conhecimento tanto sobre as estruturas de outras regras que interagem e condicionam possibilidades, como também dos contextos políticos

¹⁵⁶ À época, apenas um parlamentar, Ubiratan Spinelli (PDS), elaborou sugestão de política pública no âmbito da segurança para o texto constitucional.

específicos da área em questão e dos perfis de interesses dos jogadores (OSTROM, 2005). Como lembram Mahoney e Thelen (2010), na análise da mudança institucional torna-se necessário considerar tanto estratégias de curto como de longo prazo e transcender a dicotomia de perdedores e vencedores.

Destarte, a ausência de orientações sobre *policy* e a limitação do conceito de segurança pública impressos na Constituição, assim como a ambiguidade de seu elemento “atributo”, são lacunas determinantes que uma vez exploradas resultaram em mudanças institucionais. Conquanto, um contexto político permeado por múltiplos pontos de veto empurrará a agenda de reforma para o nível intermediário das instituições, onde seria possível maior discricionariedade na interpretação das regras, requerendo para tanto a formação de coalizões de defesa suficientemente capacitadas para readaptar a leitura e operacionalização das lacunas e ambiguidades ora existentes. Num contexto político regido por regras de produção legislativa ordinária se reduz a possibilidade de veto, ao passo em que se amplia a discricionariedade dos agentes de mudança.

Dessa forma, a mudança institucional se dá numa perspectiva de “*conversão*”. Como preceitua Streeck e Thelen (2005), este tipo de mudança é uma espécie de contestação política em curso, um ajustamento gradual e adaptativo das instituições aos novos contextos sociais e políticos. No campo da segurança, a mudança institucional ocorre a partir da circulação de novas ideias e entendimentos sobre o conceito de segurança pública e os fatores causais das violências e criminalidade, modelos democráticos de policiamento e risco social, decorrentes do amadurecimento acadêmico e da articulação entre governos e intelectuais¹⁵⁷, conformando assim coalizões fortes que se demonstraram capazes de processar um movimento gradual de sofisticação nas políticas públicas do setor. Como bem apontado por Pierson (2006), as políticas públicas podem tanto reconfigurar o jogo político quanto transformar as preferências dos atores por sua capacidade de, assim como as instituições formais, serem significativas para a resolução de problemas de coordenação. A continuidade de políticas, investimentos e estreitamento das relações intergovernamentais incorreram numa trajetória (1995 a 2014) que configurou uma rota de conversão gradual e acabou forçando a criação de novas regras em nível intermediário.

Fator importante é que as novas regras criadas, embora não sejam constitucionais, apresentaram, mesmo diante de mudanças políticas e partidárias, um processo de

¹⁵⁷ Não significa dizer que há uma comunidade acadêmica única e coesa. Muitos acadêmicos acreditam que não deveria existir articulação com governos, nem a tentativa de aplicação de conhecimentos. Por sua vez, outra parcela contesta as políticas e instituições criadas pelo governo. Luis Eduardo Soares que secretariou a SENASP e tantos outros órgãos, atualmente, critica veementemente ações do governo.

sedimentação crescente cujo principal indicador é seu baixo grau de revogação, além do fato de serem a baliza das propostas de mudanças constitucionais e de leis que tramitam no Congresso.

Mas, isso somente foi, é, possível porque a gramática das instituições constitucionais de segurança pública não está hermeticamente fechada, ao contrário do que se propaga, transparecendo lacunas e ambiguidades que nas mãos de agentes capacitados se converteram em solos férteis para uma mudança de natureza gradual e endógena. *Política no Brasil muda por acréscimo e não por substituição* (SCHMITTER, 1971, *apud* FALLETI, 2010).

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A despeito da estabilidade característica das regras constitucionais de segurança pública, a mudança institucional neste setor é um fenômeno político observável, sendo possível identificar transformações em suas instituições e políticas, sejam no conteúdo dos programas e ações, sejam nos marcos e mecanismos regulatórios intermediários. Esta foi a tese aqui sustentada. Como dito, assumir tal afirmação não se constituiu tarefa fácil, uma vez que a ênfase na estabilidade institucional é predominante entre intelectuais deste campo do conhecimento e essa foi uma das razões pelas quais incorporei na investigação os fatores de estabilidade sugeridos pela literatura.

Os principais argumentos desta tese se basearam teoricamente numa abordagem mais recente do Novo Institucionalismo, ancorada em estudos sobre Mudança Institucional Gradual, e empiricamente nos achados apresentados ao longo de cada capítulo. A perspectiva histórica e metodológica de mapeamento de processo adotada permitiu inferir que as regras vêm sendo interpretadas de diferentes formas na direção de acomodar mudanças ocorridas no contexto político e social e nos interesses dos atores com poder de agenda e veto. Assim, sob um mesmo marco constitucional, diferentes instituições intermediárias foram criadas e implementadas por governos com a finalidade de conduzir e produzir resultados desejáveis nos comportamentos de organizações, burocracias e indivíduos, indicando que a estrutura das regras não existe num vácuo. São construídas, reificadas e modificadas a partir de uma interação com os agentes que se dá por meio de processos longos e permeados por conflitos nos quais a importância redistributiva das instituições se faz evidente.

Nesta direção, os achados apresentados na parte II indicam que as instituições do setor da segurança em governos ditatoriais e militares estavam sujeitas a um processo dinâmico de interpretação, potencializado pela imensa discricionariedade dos agentes políticos e burocráticos no período. Assim, a Lei de Segurança Nacional, por exemplo, ganhou contornos e conteúdos diferentes segundo os objetivos e poderes dos agentes interessados. O mesmo ocorreu com o entendimento do papel e competência das polícias, em especial a militar. Porém, a discricionariedade do Poder Executivo nacional foi sendo gradativamente comprometida pelo contexto de transição política. Neste momento, os agentes burocráticos, corporações policiais, começaram um movimento de organização que buscou o fortalecimento de pautas próprias, cujo mote principal era a preservação e ampliação de certas competências e privilégios assumidos no período anterior. Deste modo, antes que as regras do jogo

mudassem, passando à ingerência de governos constituídos democraticamente, as corporações policiais conseguiram aprovar regras infraconstitucionais que garantiam parte de seus interesses. Mas, o ideal maior era consolidar suas competências e direitos no texto constitucional.

Assim, no momento da transição ficou evidente a capacidade destas burocracias em pautarem suas ideias e interesses, o que ganhou reforço pela necessidade aparente de ampliação do aparato repressivo como solução diante do cenário de violência e criminalidade crescente no país. A arena parecia livre para a atuação destes atores corporativos, sobretudo por contarem com o respaldo das Forças Armadas. Todavia, no jogo político da Assembleia Nacional Constituinte atores progressistas emergiram com propostas que ameaçavam a agenda original das corporações e das Forças Armadas, mostrando que as decisões dar-se-iam por meio de negociações e não da assimilação imediata das propostas dos *lobbies*.

Embora, a ausência de ideias mais robustas para fundamentação destas propostas tenha exercido peso, fazendo falta uma coalizão composta por acadêmicos e movimentos sociais especificamente direcionada à temática, foi possível perceber a existência e importância de fontes de ideias alternativas àquelas conservadoras e corporativistas, a influência do Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos na redação dos dispositivos constitucionais de 1988, exibida por meio da análise de redes, é um exemplo disso. Ademais, a insistência de certos políticos em pautar reiteradamente suas ideias progressistas surtiu resultado e isso fica evidente no âmbito da Comissão de Sistematização (CS), espaço onde a discricionariedade dos políticos progressistas foi significativa, quando o projeto constitucional admitiu um conteúdo inovador ao delinear uma separação mais clara entre a segurança do Estado e da sociedade. O redator da CS arriscou ao propor a desmilitarização das polícias, abrindo novamente a mesa de negociações. Apesar de derrotados nessa questão, os progressistas da CS inseriram na proposta de Constituição um parágrafo aparentemente “inocente” diante da cegueira corporativista que dominava a cena. O referido parágrafo tratava de delegar aos governos vindouros a regulamentação do setor da segurança pública, indicando que a matéria ainda se encontrava “em aberto”.

A dinâmica institucional se intensificou no período da Nova República, Parte III da tese, o que pode ser revelado tanto pelos esforços de mudança em nível constitucional como nas mudanças em nível infraconstitucional. Os índices crescentes de criminalidade e violências acabaram por servir como elementos de fundamentação e contestação das instituições vigentes. O movimento de contestação no cenário democrático começa a abarcar cada vez mais setores da sociedade, tendo destaque o desenvolvimento e fortalecimento de

comunidades epistêmicas. Mas, o interessante é que barreiras na articulação entre acadêmicos, burocracias e políticos no para o tratamento das questões de segurança pública começaram a ser rompidas. O insulamento do setor passou a ser gradualmente questionado e antigos espaços foram sendo preenchidos por novos atores e ideias, repercutindo nas práticas institucionais.

A matéria “em aberto” foi objeto de contestação e proposições no cenário legislativo. Demonstrei que a quantidade de propostas de emendas constitucionais progressistas foi aumentando ao longo dos anos e o conteúdo dessas propostas passaram a refletir a robustez e o desenvolvimento das ideias deste campo do conhecimento, assim como sofreram a influência da agenda do Executivo. Mas, a circulação de novas ideias e articulações entre acadêmicos e burocracias, embora se constituam como condições necessárias para a definição da direção e qualidade do processo de mudança institucional, por si só não bastam porque se as instituições não operam no vácuo, tão pouco os atores se movem e agem com plena liberdade, sobretudo quando se trata de mudanças institucionais. Mexer na estrutura significa alterar recursos, redistribuir poder e status, e o cálculo para esta tarefa precisa considerar o contexto político circunscrito, os atores com poder de veto, segundo a natureza e tipo de mudança que se pretende realizar.

Neste sentido, a tramitação das propostas de emendas constitucionais que pretenderam reestruturação do setor revelou ser esta uma estratégia aparentemente ineficaz para a mudança porque soa como uma espécie de ruptura, situação na qual incertezas emergem sendo lidas pelos atores com poder de veto como ameaças, o que amplia as resistências à mudança. A experiência de anos de estabilidade decisória exigiu a reformulação das estratégias de ação e uma migração de esforços da arena constitucional para a infraconstitucional. A entrada no jogo de um ator com poder de agenda e discricionariedade para formular regras e políticas públicas, o Executivo federal, e o deslocamento de políticos progressistas da oposição para o governo oportunizaram a reentrada de ideias inovadoras e a formação de uma coalizão com acadêmicos e especialistas, sendo fatores determinantes para dinamizar as instituições e conduzi-las a um curso de desenvolvimento caracterizado pela mudança gradual e endógena.

Mas, este tipo de mudança ocorreu somente porque a estrutura das instituições, no sentido de gramática e sintaxe, possui lacunas e ambiguidades latentes que puderam ser exploradas pelos agentes de mudança. Deste modo, as regras preexistentes puderam ser ressignificadas em direção a uma mudança de tipo gradual dado que alterações nas estratégias ou contextos políticos e capacidades dos agentes ocorreram simultaneamente. Portanto, a mudança institucional no setor da segurança pública é um fenômeno político resultante de

uma combinação entre contexto, capacidade dos agentes e suas coalizões e o conteúdo das instituições prévias, que se desenvolve sem a necessidade de rupturas ou emendamentos constitucionais, o que indica uma forte interação entre agência e estrutura.

Longe de esgotar as possibilidades de análise do fenômeno da mudança institucional e da estabilidade constitucional no campo, esta investigação se propôs a pensar as instituições de segurança a partir de uma nova perspectiva teórica, buscando contribuir empiricamente para o aprofundamento da capacidade explicativa dos fatores de estabilidade apontados pela literatura e para o alargamento de novas agendas de pesquisa que reflitam e superem explicações monocausais para contextos tão contingentes, o pressuposto da necessidade de momentos críticos e rupturas para o desenvolvimento da mudança institucional e também os argumentos deterministas de um legado autoritário inexorável.

REFERÊNCIAS

BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, C. O Novo Governo e o Futuro do Povo. In: **Lua Nova**, no. 4 (E agora Brasil), 1985

ABRÚCIO, F. L; PEDROTI, P; PÓ, M. V. A Formação da Burocracia Brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R; ABRÚCIO, F. L; PACHECO, R. S. **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. São Paulo: FGV, 2010.

ADORNO, S. Consolidação Democrática e Políticas de Segurança no Brasil: rupturas e continuidades. In: ZAVERUCHA, J. **Democracia e Instituições Políticas Brasileiras no Final do Século XX**. Recife: Bagaço, 1998.

ADORNO, S. Insegurança Versus Direitos Humanos: entre a lei e a ordem. In: **Tempo Social**, Ver. Sociol. USP, São Paulo, 11(2), 129-153, 2000.

ADORNO, S; DIAS, C. Monopólio Estatal da Violência. In: LIMA, et al. **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo Contexto, 2014, pp.187-198.

ADORNO, S; IZUMINO, W. P. As Graves Violações de Direitos Humanos: o tema e a pesquisa. In: _____. **Relatório de Pesquisa Continuidade Autoritária e Construção da Democracia**. NEV-USP, 1999.

ALVAREZ, M. C; SALLA, F; SOUZA, L. A. F. (2004), **Políticas de Segurança Pública em São Paulo: uma perspectiva histórica**. Disponível em: <<http://www.nevusp.org/downloads/down148.pdf>>. Acesso em 10 de outubro de 2012.

BALESTRERI, R. **Direitos Humanos: Coisa de Polícia**. Passo Fundo: Paster Editora, 1998.

BARREIRA, C. Em Nome da Lei e da Ordem: a Propósito da Política de Segurança Pública. In: **São Paulo em Perspectiva**, 18(1): 77-86, 2004.

BARREIRA, C.; ADORNO, S. **A Violência na Sociedade Brasileira**. In: MARTINS, Carlos Benedito; MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza (Org.). Horizontes das Ciências Sociais no Brasil. São Paulo: Barcarolla, v. 1, p. 303-374, 2010.

BENEVIDES, M. V. Violência policial e democracia podem conviver? In: **Lua Nova**, Mar 1984, vol.1, no.4, p.25-26.

BENNET, Andrew. Process Tracing and causal inference. In: BRADY, H. E; COLIER, D (org's). **Rethinking Social Inquiry: diverse tools, shared standards**. Lanham MD: Roman e Littlefield, 2004.

BERLATTO, Fábila; CODATO, Adriano. Candidatos Policiais na Política Nacional: uma análise dos aspirantes a deputado federal. **The observatory of social and Political Elites of Brazil**, v.1. n.7, dez de 2014.

BO ROTHSTEIN, Labor-market institutions and working-class strength. In: THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. **Historical Institutionalism in Comparative Politics**, 2006.

BOBBIO, N. Política e Moral. In: **Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. 20ª Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000. pp. 159-177

BORGES, A. Desenvolvendo Argumentos Teóricos a Partir de Estudos de Caso: o debate em torno da pesquisa histórico-comparativa. In: **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n.63, 1º semestre, 2007. p 47-62.

CAMARGO, A; DINIZ, E. **Continuidade e mudança no Brasil da Nova República**. São Paulo: Vértice; Editora Revista dos Tribunais, 1989.

CANO, I. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. **SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos**. n. 5, Ano 3, 2006.

CANO, I.; RIBEIRO, E. **Homicídios no Rio de Janeiro e no Brasil**: dados, políticas públicas e perspectivas. In: CRUZ, M. V. G.; BATITUCCI, E. C. (orgs.). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

CARDIA, N. Transições políticas: continuidades e rupturas, autoritarismo e democracia – os desafios para a consolidação democrática. In: PINHEIRO, P. S. **Relatório de Pesquisa Continuidade Autoritária e Construção da Democracia**. NEV-USP, 1999.

CARDOSO, F. H. A Agenda da Transição. In: **Lua Nova**, Desafio Constituinte, 1985.

CARDOSO, F. H. **A arte da política**: a história que vivi. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARDOSO, R M; PILATTI, A. **A iniciativa popular legislativa da Assembleia Nacional Constituinte ao regime da Constituição de 1988**: um balanço. Rio de Janeiro, 2010. 162p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

CARVALHO, J. M. de. **A Formação das Almas**: o imaginário da república no Brasil. São Paulo: Cia das Letras, 1990.

CARVALHO, J. M. de. **Forças Armadas e Política no Brasil**. 2ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 10ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CERQUEIRA, D; CARVALHO, A; et al. Análise Dos Custos e Conseqüências da Violência no Brasil, TEXTO PARA DISCUSSÃO No 1284, BRASIL: IPEA, 2007.

CITTADINO, G. **Pluralismo, direito e justiça distributiva**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

COELHO, João e OLIVEIRA, A. C. (1989), *ANova Constituição: Avaliação do Texto e Perfil dos Constituintes*. Rio de Janeiro, Revan.

COSTA, A. T; LIMA, R. S de. Segurança Pública. In: Lima, R. S, RATTON, J. L; AZEVEDO, R. G. (org's). **Crime, Polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014. pp. 482-490

COUTO, C. G; Arantes, R. B. Constituição, governo e democracia no Brasil. RBCS n° 61, jun 2006

COUTO, Cláudio G. e ARANTES, Rogério B. (2003), "Constitución o Políticas Públicas? Una Evaluación de los Años FHC", in V. Palermo (org.), *Política Brasileña Contemporánea: De Collor a Lula en Años de Transformación*. Buenos Aires, Siglo XXI.

CRAWFORD, S; OSTROM, E. A Grammar of Institutions. **Understanding Institutional Diversity**. Princeton University Press, 2005.

D'ARAÚJO, M. C. O estável poder de veto das forças armadas sobre o tema da anistia política no Brasil. In: **varia historia**, belo horizonte, vol. 28, n.48, p.573-597, jul/dez de 2012

DAHL, R. **Análise Política Moderna**. Brasília: UnB, 1988.
dos Deputados”, in *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro,

DREIFUSS, R. A. Os Militares e a Soberania Popular. In: **Lua Nova**, Especial Constituinte, 1989.

FALLETI, T. G. Infiltrating the State: The Evolution of Health Care Reforms in Brazil, 1964–1988. In: MAHONEY, J; THELEN, **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**, 2010.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (1999), “Os Partidos Políticos na Câmara

FIGUEIREDO, A. C. Executivo e Burocracia. In: LESSA, R; MARTINS, C.B. **Ciência Política. Coleção Horizontes das Ciências Sociais no Brasil**. São Paulo: ANPOCS, 2010. p.191-216

FLEISCHER, David V. (1990), “The Constituent Assembly and the Transformation Strategy: Attempts to Shift Political Power in Brazil from the President to Congress”, in L. S. Graham e R. H. Wilson (eds.), *The Political Economy of Brazil: Public Policies in an Era of Transition*. Austin, University of Texas Press.

FLEURY, Sônia. **Estado sem Cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 252p, 1994.

FREITAS, R. S; RIBEIRO, L. **Some Current Developments in Brazilian Sociology of Crime: Towards a Criminology? In: *International Journal of Criminology and Sociology*, 2014, 3, 175-185.**

GADDIS, J. L. **Paisagens da História: como os historiadores mapeiam o passado**. Porto Alegre: Campus, 2003. p. 50-69.

GODINHO, L. **Depois do 13º Tiro: segurança cidadã, democracia e os impasses do policiamento comunitário no Brasil**. Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Orientador: Prof. Juarez Rocha Guimarães. Belo Horizonte, 2011. 261p.

GOMES, Sandra. "O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988)". **DADOS**, vol. 49, nº 1, pp. 193-224, 2006.

GOMIDE, A. A. A Política Das Reformas Institucionais No Brasil: A Reestruturação do Setor de Transportes. Doutorado em Administração Pública e Governo, 2011. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 178p.

HALL, Peter A; TAYLOR, Rosemary. As Três Versões do Neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n.58, 2003.

HELD, D. **Modelos de Democracia**. Rio de Janeiro: Paidéia, 1987. 297p, 1987.

IMMERGUT, E. M. "The Theoretical Core of the New Institutionalism". **Politics & Society**, vol. 26, nº 1, pp. 5-34, 1998.

IMMERGUT, E. M. (2002). The Rule of the Game: the logic of health policy-making in France, Switzerland and Sweden. In: SVEN, S. KATHLEEN, T (orgs). **Structuring Politics – Historical Institutionalism in Comparative Analysis**. Nova York: Cambridge. pp. 57-89.

IMMERGUT, E. M. (2006), Historical-Institutionalism in Political Science and the problem of the change. In: **Understanding Change: Models, Methodologies, and Metaphors**. Andreas Wimmer and Reinhart Kössler. Palgrave Macmillan, 2006. (Part VI Constellations of Contingency: Political History.) pp. 237-260.

INÁCIO, M; NOVAIS, R. ANASTASIA, F. **Democracia e Referendo no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

KING, G.; KEOHANE, R. & VERBA, S. (1994), *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton, Princeton University Press.

KINZO, M.D.G. **Oposição e autoritarismo** ^{3/4} Gênese e trajetória do MDB, 1966-79. São Paulo, Idesp/Vértice, 1988.

KINZO, Maria D'Alva Gil. O Quadro Partidário e a Constituinte. In B. Lamounier (ed.), *De Geisel a Collor: O Balanço da Transição*. São Paulo, Editora Sumaré/ IDESP, 1990.

LAMOUNIER, Bolívar (org). **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo, Idesp/Sumaré, 1990.

LANZARA, Arnaldo Provasi- Estados de Bem-Estar e as Dinâmicas do Desenvolvimento Social. In, In: BOCHI, Renato (Org.): *Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte, UFMG, 2011.

LEMGRUBER, J. MUSUMECI, L; CANO, Ignacio. **Quem Vigia os Vigias?** Um estudo sobre o controle externo da polícia no Brasil. São Paulo: Record, 2003.

LEVI, Margaret. Uma Lógica da Mudança Institucional. In: **DADOS**, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 34, n.01, 1991, p.79-99.

LIMA, R. Kant; MISSE, M; MIRANDA, A. P. Mendes. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. In: **BIB – Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, no. 50, 2000, pp.45-123.

LIMA, R. S. de; PAULA, L. de (orgs). **Segurança Pública e Violência: o Estado está cumprindo seu papel?** 1ª. ed. São Paulo: Contexto, 2008.

LINZ, J. J. 1973. "The future of an authoritarian situation or the institutionalization of an authoritarian regime: the case of Brazil". In: STEPAN, A. (org.). **Authoritarian Brazil: origins, policies and future**. New Haven: Yale University Press, pp. 233-54.

LOWI, Theodor. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. In: **Public Administration Review**, 32: 298-310. 1972.

MAHONEY, J. & RUESCHEMEYER, D. **Comparative historical analysis in the social sciences**. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

MAHONEY, J. **Analyzing Path Dependence: Lessons from the Social Sciences**. In: Wimmer A, Kössler R, editors. *Understanding Change: Models, Methodologies, and Metaphors*. Basingstoke: Palgrave Macmillan; 2000.

MAHONEY, J. Path Dependence in Historical Sociology. **Theory and Society** 29: 507–48, 2000.

MAHONEY, J. The Logic of Process Tracing Tests in the Social Science. In: **Sociological Methods & Research**. XX(X) 1–28, 2012. SAGE Publications. Disponível em: <<http://www.sagepublications.com>>, 2012.

MAHONEY, J; THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change. In: **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**, 2010.

MARCELINO, D; BRAGA, S; **Parlamentares na Constituinte de 1987/88: uma contribuição à solução do “enigma do Centrão**. In: *Revista Política Hoje, Vol. 18, n. 2, 2009*

MARCH, J. G. and J.P. Olsen. Elaborating the “New Institutionalism”. In R.A.W. Rhodes, S. Binder and B. Rockman (eds.): **The Oxford Handbook of Political Institutions**: 3-20. Oxford: Oxford University Press. 2006

MARCH, J; OLSEN, J. The New Institucionalism: organizational factors in political life. **The American Political Review**, v. 78, n. 3, 1984.

MARIANO, B. D. **Por um Novo Modelo de Polícia no Brasil**: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, Coleção Brasil Urgente. 2004, 183 p.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARSHALL, T.H. **Política Social**. . Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

MARTÍNEZ-LARA, Javier. **Building Democracy in Brazil. The Politics of Constitutional Change, 1985-95**. New York, St. Martin’s Press, 1996.

MARTINS FILHO, J. R. A influência doutrinária francesa sobre os militares brasileiros nos anos de 1960. In: **Rev. bras. Ci. Soc.** vol.23 no.67 São Paulo Jun, 2008

MELO, M. A. O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social. **DADOS**, vol. 48, nº 4, pp. 845-889, 2005.

MELO, M. A. Reforma do Estado e Mudança Institucional: a agenda de pesquisas na década de 80 e 90. In: _____. **Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/ Massangana, 1999. p. 13-32.

MERLINO, T e OJEDA, I, 2010. **Direito à Memória e à Verdade**: luta, substantivo feminino. São Paulo: Caros Amigos, 2010.

MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Rev. bras. Ci. Soc.** v.23 n.66 São Paulo fev. 2008.

MONTEIRO, T. F. **As esquerdas pensam a caserna: as sugestões das esquerdas para uma nova função constitucional militar nos primórdios da Nova República (1985-1986)**. In: Militares e Política / Laboratório de Estudos Sobre Militares na Política / Departamento de História. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Instituto de Filosofia e Ciências Sociais. Universidade Federal do Rio de Janeiro. n. 1 (2007). Rio de Janeiro: IFCS / UFRJ, 2007.

MONTEIRO, T. F. As propostas de defesa da democracia apresentadas pelas facções castrenses do Exército brasileiro entre a Transição Política e a Nova República (1974-89). In: **Aedus** no 13 vol. 5 - Ago/Dez 2013

MORLINO, L. Consolidación democrática, definición, modelos, hipótesis. **Revista Espanhola de Investigaciones sociológicas**. 35: 7-61. 1986.

MUNCK, G.L. Tools for Qualitative Research. In: BRADY, H.E; COLLIER, D. **Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards**. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2010. p.105-121.

MUNHOZ, S. R. A atuação do “Centrão” na Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988: dilemas e contradições. In: Revista Política Hoje, Vol. 344 20, n. 1, 2011

NUNES, Edson A **Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

O'DONNELL, G. On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: a Latin American view with Glances at Some Postcommunist Countries. In: **World Development**, 21: 1355-1369, 1993.

O'DONNELL, Guillermo. Transições, continuidades e alguns Paradoxos. In: _____ Reis, F.W & O'Donnell, G. A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas. São Paulo: Vertice, Editora Revista dos Tribunais, 1998. p.41-90.

O'DONNELL, G. (eds.). *A democracia no Brasil*. São Paulo: Vértice, 1988. pp.168-199.

OFFE, C. Political Institutions and Social Power: conceptual explorations. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel. **Rethinking Political Institutions: the art of the state**. New York University Press, 2006.pp. 9-31, 2006.

OSTROM, E. **Understanding Institutional Diversity**. Princeton University Press, 2005.

OSTROM, Elinor. 1986. “An Agenda for the Study of Institutions.” *Public Choice* 48:3–25.

PAZ, (Sargento). O Inimigo é o Povo ou a Polícia? In: **Lua Nova**, Especial Constituinte, 1985.

PERALVA, A. **Violência e Democracia: o paradoxo brasileiro**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PERES, Paulo S. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol,23,n.68,S.Paulo

PESSANHA, C. O poder executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiras: teoria e prática. In: VIANA, Luis Werneck, **a democracia e os três poderes no Brasil**. BH: UFMG, 2002.

PIERSON, P. Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies. In: **Revue Française de Sociologie**, Volume: 43, Issue: 2, Publisher: Oxford University Press, Pages: 369-406, 2002.

PIERSON, P. Public Policies as Institutions. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel. **Rethinking Political Institutions: the art of the state**. New York University Press, 2006.pp.114-134.

PRZEWORSKI, Adam. **Endogenous Institutional Change** (palestra). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, junho de 2014.

QUADRAT, S. V. As Forças Armadas e a Constituição de 1988. In: **VIII Encontro Regional de História - História e Religião**, 1998, Vassouras. GAMA, Lana Lage da. et al. História e Religião. Rio de Janeiro: ANPUH, 1998.

RATTÓN, J.L; BARROS, M. **Polícia, Democracia e Sociedade**. Pernambuco: Lumen Juris, 2006.

REZENDE, Flávio da Cunha. (2012). Da Exogeneidade ao Gradualismo: inovações na teoria da mudança institucional. **RBCS Vol. 27 n° 78 Fevereiro /2012**

ROCHA, A. S. Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização. In: **Lua Nova**, São Paulo, 88: 29-87, 2013.

RODDEN, Jonathan. *Federalismo e Descentralização em Perspectiva Comparada*: sobre os significados e medidas. Revista de Sociologia Política, Curitiba, n. 24. pp 9-27, jun/2005.

ROSSI, C. Quem Ganha e Quem Perde com a Nova Ordem? In: **Lua Nova**, E Agora Brasil?, 1985.
SALLUM JR, Brasílio. Federação, autoritarismo e democratização. In **Tempo Social – Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, 8(2): pp. 27-52, out. 1996.

SANTOS, I. G; GONTIJO, J. G. L; AMARAL, E. A política de segurança pública no Brasil: uma análise dos gastos estaduais (1999-2010). In: **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 21, n° 1, abril, 2015, p. 105-131.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. Polícia y Seguridad Ciudadana em Brasil. In: ALVARADO, Manuel Bernarles e SIERRA, Gerónimo de. *Democracia, Gobernanza y Desarrollo en el Mercósur*: hacia un proyecto propio em el Siglo XXI. Uruguay: UNESCO/CLACSO. 2004. p. 169-172.

SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2007.

SAPORI, Luis. F; A, S. C. Arranjos Institucionais e Políticas de Segurança Pública na Sociedade Brasileira. In: CRUZ, M. V; BATITUCCI, E. C (orgs). **Homicídios no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 252p, 2007.

SÁTYRO, N. G. D. Política nos Estados Brasileiros e Gastos Sociais: uma análise de série temporal com corte transversal (1987-2002). In: SOUZA, C; DANTAS NETO, P.F. **Governo, Políticas Públicas e Elites Políticas nos Estados Brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006. p.57-90.

SKOCPOL, T. **Protecting soldiers and mothers**. Cambridge, Harvard University Press, 1992.

SKOCPOL, T; AMENTA, E. States and social policies. In: **Annual Review of sociology**, 12, 131-157, 1986.

SOARES, G. O. Apresentação. In: **Democracia e Referendo no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

SOARES, J. L. Apresentação. In: SENTO-SÉ, João Trajano (org). **Prevenção da Violência**: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SOARES, L. E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. In: Estud. av. vol.21 no.61 São Paulo Sept./Dec. 2007

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

SOUZA, A; LAMOUNIER, B. A feitura da Nova Constituição: um reexame da cultura política brasileira. In: _____. **De Geisel a Collor**, 1990.

SOUZA, C. Instituições e Mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurelio Pimenta de. **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2003. P. 91-117.

SOUZA, C. Instituições e Mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2003. P. 91-117.

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

STREECK, W; THELEN K Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: _____. **Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies**. Oxford: Oxford University Press, 2005. pp.1-39.

TEIXEIRA, H. B. **O Sujeito Concreto Da Constituinte: Exército, Segurança Pública E Polícias Militares**. 2012. (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Federal da Bahia. 222p.

THELEN, K. Institutions and Social Change: the evolution of vocational training in Germany. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel. **Rethinking Political Institutions: the art of the state**. New York University Press, 2006.pp.135-170.

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

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

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

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. 4a. ed, vol. 01. Brasília: UnB, 1999. 422p. Tradução: Regis Barbosa; Karen E. Barbosa. Revisão Técnica: Gabriel Cohn.

WEBER, M. **Metodologia das Ciências Sociais**. Parte 2. Tradução: Augustin Wernet. São Paulo: Cortez, 2003.

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

WEIR, M. When Does Politics Create Policy. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen; GALVIN, Daniel. **Rethinking Political Institutions: the art of the state**. New York University Press, 2006.pp171-185, 2006.

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

ZAVERUCHA, J. **A Tutela Militar Restaurada**. In: Lua Nova vol.3 no.1 São Paulo June 1986

ZAVERUCHA, J. A. **Rumor de Sabres**. Tutela Militar ou Controle Civil? São Paulo: Ática, 1994.

ZAVERUCHA, J. Military Justice in the State of Pernambuco after the Brazilian Military Regime: An Authoritarian Legacy. **Latin American Research Review**, v.34, n.2, 1999, p.43-73, 1999.

ZAVERUCHA, J. Poder Militar: entre o autoritarismo e a democracia. In: **São Paulo Em Perspectiva**, 15(4) 2001.

ZAVERUCHA, J; TEIXEIRA, H. B. A Literatura sobre Relações Cívico-Militares no Brasil (1964-2002): Uma Síntese. In: **BIB**, São Paulo, n. 55. Semestre 1, 2003. Pp. 59-72.

b) JORNALÍSTICAS

“A Opinião do Jurista sobre a Ação na Área Social”, Jornal da Tarde, 06/05/86;

“Comissão Decide que Estado de Sítio é com o Congresso”, O Globo, 07/05/86;

“Comissão de Sistematização é a Mais Disputa”, Correio Braziliense, 30 de março, 1987.

“Comissão Propõe Estado de Alarme como Salvaguarda”, O Globo, 19/02/86.

“Conselho de Estado”, Jornal de Brasília, 23/10/85.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) GOVERNAMENTAIS E LEGISLAÇÃO

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

BRASIL (1969). Governo Federal. Decreto Lei n. 667 de 2 de julho de 1969. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0667.htm>

BRASIL (1975). Governo Federal. Decreto Lei nº 1.406, de 24 de junho de 1975. Altera a redação do parágrafo único do artigo 26 do Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969, que reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1406.htm>

BRASIL (1983). Governo Federal. Decreto 88.777, de 30 de setembro de 1983. Aprova o regulamento para as policias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm>

BRASIL (1983). Governo Federal. Decreto-Lei 2.010, de 12 de janeiro de 1983 Altera o Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969, que reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2010.htm>

BRASIL, 2009. Prestação de contas do presidente da república. Parte V. Atuação por setor governamental

BRASIL. (2001). Lei no. 10.201 de 14 de fevereiro de 2001. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP e dá outras providências.

BRASIL. (2002). Congresso Nacional. Requerimento nº 1 de 2002.

BRASIL. (2003). Ministério da Justiça / SENASP. Plano Nacional de Segurança Pública para o Brasil.

BRASIL. (2005). Congresso Nacional. Projeto de Emenda Constitucional no. 21. Dá nova redação aos artigos 21, 22, 32, 144 e 167 da Constituição Federal para reestruturar os órgãos de segurança pública.

BRASIL. (2007). Congresso Nacional. Projeto de Lei 1937/2007. Regulamenta a Constituição Federal de 1988. PAC da Segurança. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição, institui o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, dispõe sobre a segurança cidadã, e dá outras providências. Transformado em: PL 3734/2012 e PL 3735/2012.

BRASIL. (2007). Congresso Nacional. Projeto de Lei 1937/2007. Regulamenta a Constituição

BRASIL. (2007). Ministério da Justiça / SENASP. Sistema Único de Segurança Pública 2003-2006 (Relatório de Execução).

BRASIL. (2008). *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA*. Relatórios de Avaliação (2006-2009).

BRASIL. (2012). Lei 12.681, de 04 de julho de 2012. Institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP; altera as Leis nºs 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 11.530, de 24 de outubro de 2007, a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal; e revoga dispositivo da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001.

BRASIL. **Constituição (1937)**. Constituição [da] República Federativa do Brasil. Governo Federal.

BRASIL. **Constituição (1946)**. Constituição [da] República Federativa do Brasil. Senado Federal.

BRASIL. **Constituição (1967)**. Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. **Parecer (2008)**. Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 21, de 2005. Brasília, DF: Senado Federal.

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

APÊNDICES