

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**A UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS CIVIS E MILITARES NO
BRASIL:** DEBATE E ENTRAVES NO CONGRESSO NACIONAL

VINICIUS RAPOZO DE CARVALHO

Brasília-DF, 2021

VINICIUS RAPOZO DE CARVALHO

**A UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS CIVIS E MILITARES NO
BRASIL: DEBATE E ENTRAVES NO CONGRESSO
NACIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola de Administração do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador

Professora Doutora Leany Lemos

Co-orientador

Professor Mestre Eduardo P. Granzotto

Brasília-DF 2021

VINICIUS RAPOZO DE CARVALHO

A UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS CIVIS E MILITARES NO BRASIL: DEBATE E ENTRAVES NO CONGRESSO NACIONAL

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública pela Escola de Administração de Brasília do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP.

Aprovado em 25 / 10 / 2021

Banca Examinadora

Prof.^a Dr.^a Leany Lemos - Orientador

Prof. Dr. Arthur T. Maranhão Costa

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

C331u Carvalho, Vinicius Rapozo de
A unificação das polícias civis e militares no Brasil: debate e entraves no Congresso Nacional / Vinicius Rapozo de Carvalho. – Brasília: IDP, 2021.

104 p.
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado em Administração Pública, Brasília, 2021.

Orientador: Profa. ou Dra. Leany Lemos.

1. Unificação das políticas. 2. Segurança pública. 3. Poder legislativo. I. Título.
CDDir: 341.5514

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa



AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço ao meu Deus, por me conduzir até aqui nessa dura estrada da vida, dando-me sabedoria, forças e direção para seguir em frente rumo aos meus objetivos, mesmo a estrada se tornando acidentada, o calor escaldante e as noites frias, ele me fazia lembrar da sua palavra: “Eu é que sei que pensamentos tenho a vosso respeito, diz o SENHOR; pensamentos de paz e não de mal, para vos dar o fim que desejais” (Jr 29:11).

Agradeço ao amigo Eduardo Granzotto, pelo apoio e incentivo para continuar nesse projeto. Agradeço ao amigo Fernando Sampaio por me apoiar no momento mais difícil dessa jornada em nome de quem agradeço a todos os demais assessores que me ajudam na missão de exercer o mandato de deputado federal pelo estado de SP.

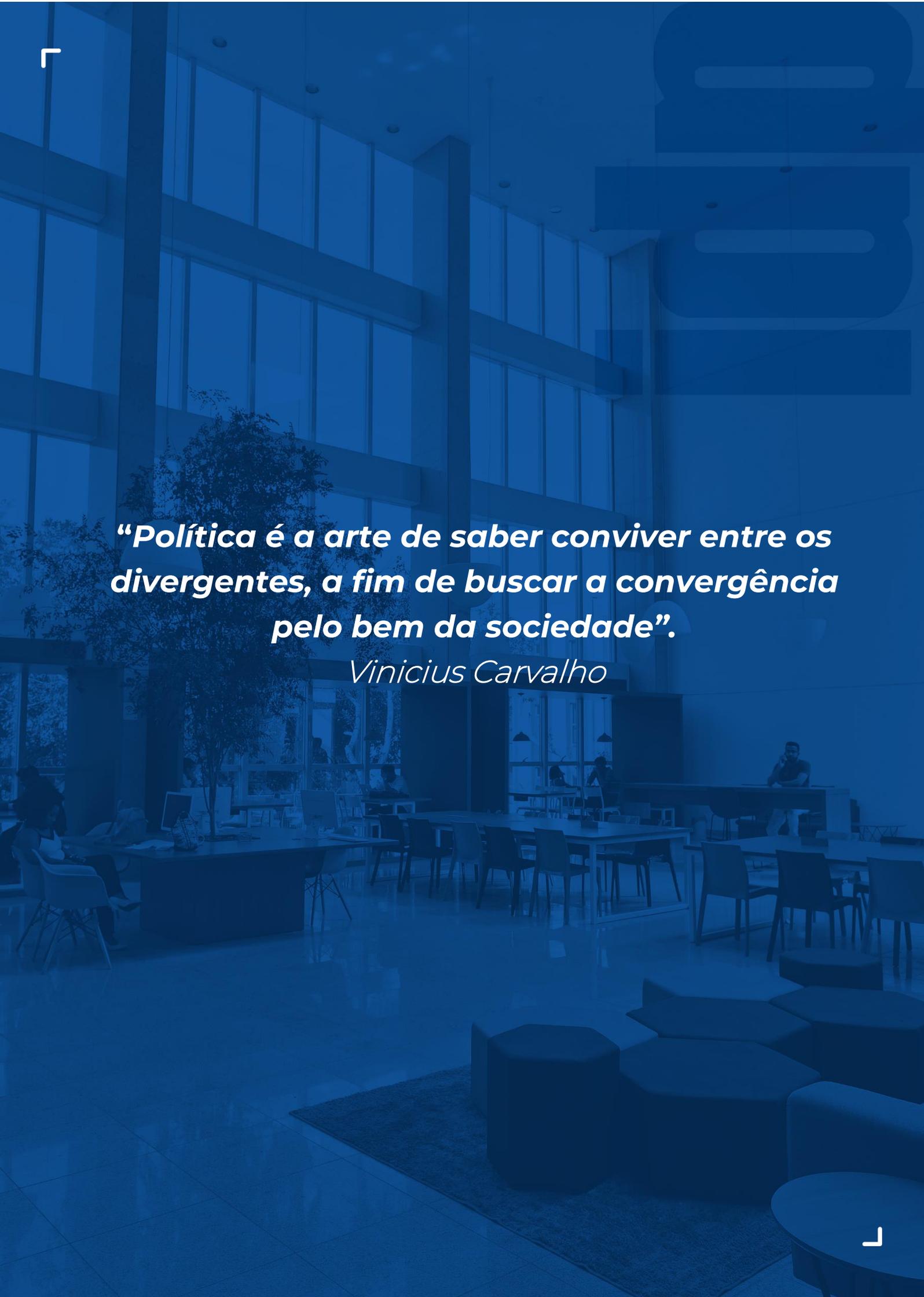
Foram dois anos dedicados a cumprir o mandato com responsabilidade e conciliando o tempo para concluir mais essa fase da vida. Sem luta não há vitória!

Agradeço aos professores e coordenadores do IDP por contribuírem para o meu desenvolvimento acadêmico, sei que levarei cada ensinamento para aprimorar ainda mais o trabalho que desenvolvo.

Não poderia deixar de fazer um agradecimento especial a minha orientadora professora Dra. Leany Lemos que mesmo com as suas inúmeras atribuições compartilhou parte de seu tempo e conhecimento comigo, me esforcei ao máximo para honrar todo seu empenho.

Finalizo agradecendo a minha amada família: esposa Eliana Scarpini e filha Larissa, pois sem o apoio, incentivo e compreensão delas, os mais de 720 dias dedicados a conclusão desse sonho seriam inatingíveis.

“Ética, gratidão e humildade são matérias primas cada vez mais escassas, sem as quais não se pavimenta o caminho do sucesso”.



“Política é a arte de saber conviver entre os divergentes, a fim de buscar a convergência pelo bem da sociedade”.

Vinicius Carvalho

RESUMO

O objetivo deste estudo é identificar os obstáculos para a aprovação de uma proposta legislativa de unificação das polícias civis e militares, visto que o parlamento tem se mostrado rígido às inúmeras tentativas de transformação do modelo de polícia estadual no Brasil. As instituições envolvidas neste trabalho de pesquisa são especificamente os policiais civis e militares do Brasil. Há um consenso entre os agentes envolvidos que aponta para a ineficiência na formulação de um projeto de mudança estruturante e que seja capaz de alterar positivamente os índices de resolutividade de crimes complexos. Na maioria dos estados a taxa é baixíssima fazendo com que a população de modo geral não tenha confiança nas polícias. Essa falta de credibilidade somada as brigas corporativas existentes entre elas, lutas por melhorias pontuais, mas nenhuma estruturante, tem desmotivado, desestimulado e acirrado a rixa interna entre os próprios pares. Fato esse que tem levado o assunto para dentro do congresso nacional, para tentar de alguma forma fomentar a discussão de mudança no legislativo federal. Por esse motivo, existem desde a Constituição Federal de 1988 inúmeros projetos de lei, com iniciativa na Câmara dos Deputados e Senado Federal, com o objetivo de reformar ou adequar a segurança pública nacional aos anseios da sociedade. Temas como a unificação das polícias estaduais, desmilitarização, padronização da deontologia em âmbito nacional, entrada única em cada instituição não tem sido aceita pelos grupos de pressão que circulam pelos corredores do parlamento, sem contar os representantes das duas polícias que foram eleitos para defenderem os interesses corporativos das instituições que se somas aos que não querem ver a coisa mudar institucionalmente. Nesse trabalho usamos o método e tipo de pesquisa misto, com características qualitativas e quantitativas, o tipo de pesquisa utilizado foi o exploratório com a técnica de coletas de dados documentais dos artigos e a pesquisa bibliográfica. No desenvolvimento do trabalho abordaremos o comportamento legislativo e grupos de pressão, modelos de polícia no mundo e no Brasil, a unificação das polícias civis e militares e os entraves para o debate das propostas no Congresso Nacional. Concluimos esse trabalho de pesquisa com uma percepção completamente diferente da que supúnhamos. A unificação das polícias civis e militares, sozinha não resolve os problemas da segurança pública.



Palavras-chaves: unificação das políticas; segurança pública; poder legislativo.



ABSTRACT

The objective of this study is to identify the obstacles to the approval of a legislative proposal for the unification of the civil and military police, since the parliament has shown itself to be rigid to the countless attempts to transform the state police model in Brazil. The institutions involved in this research work are specifically the civil and military police in Brazil. There is a consensus among the agents involved that points to the inefficiency in the formulation of a structuring change project that is capable of positively altering the resolution rates of complex crimes. In most states the rate is very low making sure the general population doesn't have confidence in the police. This lack of credibility added to the existing corporate struggles between them, struggles for specific improvements, but no structuring, has discouraged, discouraged and intensified the internal feud between the peers themselves. This fact has taken the matter into the national congress, to try to somehow encourage the discursion of change in the federal legislature. For this reason, there have been numerous bills since the federal constitution of 1988, with initiative in the House of Representatives and the Federal Senate, with the aim of reforming or adapting national public security to the longings of society. Topics such as the unification of the state police, demilitarization, standardization of deontology at the national level, unique entry into each institution has not been accepted by the pressure groups that circulate through the corridors of parliament, not to mention the representatives of the two police officers who were elected to defend the corporate interests of institutions that are sums to those who do not want to see the thing change institutionally. In this work we used the mixed method and type of research, with qualitative and quantitative characteristics, the type of research used was exploratory with the technique of document data collection of articles and bibliographic research. In the development of the work, we will address the legislative behavior and pressure groups, police models in the world and in Brazil, the unification of the civil and military police and the obstacles to the debate of proposals in the national congress. We conclude this research work with a completely different perception from what we assumed. The unification of the civil and military police alone does not solve the problems of public security.

Keywords: unification of the police; public safety; legislature.

QUADROS SINÓTICOS

Quadro 1

Quadro Sinótico dos Projetos Apresentados no Senado Federal

.....69

Quadro 2

Quadro Sinótico dos Projetos Apresentados na Câmara dos Deputados

.....71

Quadro 3

Quadro Sinótico das Audiências Públicas

.....77

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	COMPORTAMENTO LEGISLATIVO E GRUPOS DE PRESSÃO	17
2.1	Comportamento legislativo.....	18
2.2	Atuação de grupos de pressão no poder legislativo.....	23
3	MODELOS DE POLÍCIA NO MUNDO E NO BRASIL	27
3.1	Modelos de Polícia no Mundo.....	28
3.2	Modelos de Polícia no Brasil.....	35
3.2.1.	Segurança Públicas nas Constituições Brasileiras Pré-1988.....	36
3.2.2	A Constituição Federal de 1988 e o Paradigma para a Segurança Pública.....	41
3.3	Fracasso do Modelo de Polícia no Brasil e a Necessidade de Reforma....	44
4	A UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS CIVIS E MILITARES: DEBATE E ENTRAVES NO CONGRESSO NACIONAL	52
4.1	A Controvérsia Jurídica da Unificação das Polícias Civis e Militares no Brasil.....	52
4.2	Propostas de Unificação das Polícias Civis e Militares no Brasil apresentadas no Senado Federal depois de 1988.....	54
4.3	Propostas de Unificação das Polícias Civis e Militares no Brasil apresentadas na Câmara dos Deputados depois de 1988.....	56
4.3	Breve resumo das audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados durante a Comissão de Estudo sobre Unificação das Polícias.....	59
4.5	Histórico e Resultados da Comissão Especial de Unificação das Polícias Civis e Militares da Câmara dos Deputados.....	65
5	OS ENTRAVES DAS PROPOSTAS DE UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS CIVIS E MILITARES NO CONGRESSO NACIONAL	80
5.1	Dos entraves para o debate das Propostas.....	81
5.2	Dos Grupos de Pressão e lobby das corporações policiais.....	82
6	CONCLUSÃO	86
	Referências	91



1

INTRODUÇÃO

O assunto em torno da unificação das polícias não é novo no Congresso Nacional, haja vista que já foram apresentadas cerca de quinze propostas sobre unificação de polícia, desde a redemocratização de 1988 (BRASIL, 2018). O grande desafio, no entanto, é descobrir os porquês dessas propostas nunca alcançarem êxito.

Diante disso, a investigação sobre o funcionamento do parlamento é ponto crucial para compreender a dinâmica da tramitação de iniciativas de lei e respectiva votação (RIBEIRO; CARPEGIANI, 2016). Suas particularidades contribuem para desmistificar os entraves formais e informais, as relações de poder, de maneira que, conhecendo os caminhos políticos e regimentais das proposições legislativas, vislumbram-se meios de alcançar as aprovações em torno da unificação das polícias (CAMPOS, 2013; ZAMPIERI, 2013). É neste íterim que assume especial atenção a compreensão do comportamento do Poder Legislativo, os grupos de pressão que agem sobre as pautas, bem como a postura do Poder Executivo na condução da agenda do Congresso.

O estudo possui importância notória, pois o Brasil há muito tempo enfrenta grave crise na área de segurança, de tal maneira que se exige uma resposta do Congresso Nacional. De acordo com o Anuário publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2020, p. 101), foram registrados 408.666 furtos/roubos de veículos e 266.310 casos de violência doméstica em todo o país, isso tudo somente no ano de 2019 (2020, p. 124). A estes números somam-se os mais de 506.000 mil homicídios segundo a estatística da série histórica de mortes violentas intencionais no Brasil de 2011 a 2019 (2020, p. 56) e as altas taxas de encarceramento nos presídios brasileiros.

Na contramão do mundo, o Brasil mantém sistema policial *sui generis*, podendo ser considerado como principal causador de ineficiência da segurança pública (MARIANO, 2004) e instituições de segurança pública carregadas de deficiências estruturais (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003). As altas taxas de criminalidade no Brasil podem ser atribuídas, segundo a literatura, a uma série de

variáveis, tais como a precariedade de marcos normativos (LIMA; BUENO; MINGARDI, 2016), o escasso financiamento da área de segurança pública e, especialmente, a ineficiência do modelo de polícia estadual no Brasil (SOARES, 2006).

O modelo de polícia brasileiro é bipartido, de ciclo incompleto. Sua origem remonta ao Período Imperial e, desde então, vem sendo repetido Constituições a fio. É marcado pela coexistência em nível estadual de duas polícias de naturezas distintas, que desempenham funções e atribuições que não são compartilhadas, ficando a cargo das polícias civis a tarefa de investigação das infrações penais, e das polícias militares o policiamento ostensivo (MARIANO, 2004).

Sem as devidas adequações para com a sociedade, pautando-se por práticas afeitas às Forças Armadas, e sobretudo distantes dos ditames democráticos exigíveis a partir da Constituição de 1988, este modelo de polícia tem-se demonstrado ineficiente e constantemente questionado em relação à sua legitimidade (CARVALHO, 2003).

Dentre as medidas aventadas para transformar a segurança pública no Brasil, o fim do ciclo incompleto de polícia, a desmilitarização, e a unificação são temas correntes (SOARES, 2006; MARIANO, 2004), particularmente após a exemplificação, por ocasião da Relatoria da Comissão Especial de Estudo sobre a Unificação das Polícias Civis e Militares, de países como Alemanha e Áustria, que experimentaram tais modificações em seus sistemas e hoje colhem resultados positivos (BRASIL, 2018).

Desta feita, sendo a unificação das polícias civil e militares parte de um conjunto de mudanças capazes de inferir numa política de segurança pública mais eficiente e condizente com a Constituição Federal, mostra-se relevante uma pesquisa apurada sobre os entraves para aprovação de uma proposta legislativa neste sentido, além de ter potencial de transformação na administração pública, com impactos positivos no âmbito político (guiando a decisão de parlamentares em seus votos e escolhas), no âmbito administrativo (melhoria da gestão na área de segurança pública) e no âmbito social (com a eventual melhora nos índices de criminalidade).

O presente trabalho será dividido em quatro capítulos. O primeiro abordará a base teórica sobre o comportamento legislativo e grupos de

pressão e será dividido em três partes: comportamento legislativo, atuação de grupos de pressão no Poder Legislativo e predominância do poder Executivo sobre a agenda legislativa.

O segundo capítulo tratará de modelos de polícia no mundo e no Brasil e será dividido em três partes: modelos de polícia no mundo, modelos de polícia no Brasil, onde se faz uma breve explanação sobre a segurança pública nas constituições pré-1988 e o paradigma para a segurança pública na constituição de 1988 e o fracasso do sistema policial estadual adotado pela Constituição Federal de 1988.

O terceiro capítulo analisará a possibilidade de unificação das polícias civis e militares e as tentativas sobre o assunto no Congresso Nacional e será dividido em cinco partes: a controvérsia jurídica da unificação das polícias civis e militares no Brasil, as propostas de unificação apresentadas no Senado Federal depois de 1988, as propostas de unificação apresentadas na Câmara dos Deputados depois de 1988, breve resumo das audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados durante a comissão de estudo e os resultados da Comissão de Estudos de Unificação criada na Câmara dos Deputados em 2015.

No quarto capítulo, os entraves para o debate das propostas de unificação de polícias no Congresso serão explorados. Para tanto, o capítulo será dividido em três partes: entraves para o debate das propostas de unificação, grupos de pressão e lobby das corporações policiais e falta de interesse do Poder Executivo na aprovação da matéria.

O método da pesquisa será o misto, com características qualitativas e quantitativas. A pesquisa qualitativa será utilizada para: a) identificar o comportamento do Poder Legislativo; b) definir os grupos de pressão e suas atividades junto as comissões das Casas Legislativas; c) analisar a postura do Poder Executivo no direcionamento da pauta do parlamento; d) identificar, o marco legal para a existência das polícias civis e militares no Brasil; e) analisar a tramitação e os pareceres proferidos em todas as propostas legislativas de unificação das polícias civis e militares apresentadas no parlamento depois de 1988, categorizando esses pareceres para análise de conteúdo por comissão temática em que foram proferidos e seus resultados (se aprovados ou rejeitados); f) examinar os resultados da Comissão Especial criada na

Câmara dos Deputados em 2015 com a finalidade de estudar a viabilidade de unificação das polícias civis e militares no Brasil; g) identificar, por meio das audiências públicas realizadas na referida Comissão Especial, os grupos de interesse envolvidos em eventual unificação de polícias, h) investigar o grau de envolvimento dos grupos de interesse no processo legislativo de propostas que tratam da unificação das polícias civis e militares.

A pesquisa quantitativa, por sua vez, será usada na identificação e classificação das propostas legislativas de unificação das polícias civis e militares que foram apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal depois de 1988. E por meio do método exploratório, a técnica de coleta de dados se dará por meio da pesquisa documental (arquivos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal) e de pesquisa bibliográfica (livros, artigos científicos, reportagens de jornal etc.).



?

2

COMPORTAMENTO LEGISLATIVO E GRUPOS DE PRESSÃO

O Congresso brasileiro é marcado por uma densa pluralidade de representações políticas e diversas frentes de interesses existentes numa sociedade marcadamente multidisciplinar e heterogênea. Com vasta quantidade de siglas partidárias e, ainda, dentro delas, subdivisão de representantes que não necessariamente se encaixam propriamente nas agremiações e suas linhas ideológico-partidárias, exercem também relevante importância no processo político outras tantas forças sociais que gravitam pelo parlamento e influenciam de maneira incisiva a produção legislativa (leis, propriamente ditas), representadas por interesses de instituições públicas e privadas, canais de imprensa, classes profissionais, interesses econômicos e comerciais, dentre tantos outros.

A estruturação política do Congresso brasileiro e seu diálogo com as forças representativas da sociedade e também de outros Poderes de Estado leva-nos a reconhecer uma dinâmica intrincada e complexa existente no parlamento para a produção das leis e resposta assertiva aos problemas que emergem incessantemente da sociedade.

Ainda, é parte do sistema político nacional o apelo maciço de grupos de interesses que militam em prol de matérias condizentes com anseios muitas vezes apenas segmentados e ou desconectados dos desejos da sociedade como um todo. No mesmo sentido, o Poder Executivo demanda demasiadamente o Congresso para que a agenda presidencial seja priorizada, a fim de executar políticas públicas. O poder de agenda que o Executivo tem sobre o Legislativo decorre de mandamento constitucional e normas infraconstitucionais, especialmente os regimentos internos das casas legislativas (BITTENCOURT, 2012). Desta forma, ocasiona inevitavelmente alteração na ordem de primazia de discussões sobre as matérias que chegam por parte dos parlamentares.

Assim, a seguir discorreremos sobre o comportamento do Poder Legislativo, e após, a sua relação com os Grupos de Pressão que circulam pelas casas legislativas para fazer valer interesses corporativos.

Por fim, daremos ênfase ao diálogo do Poder Legislativo com o Poder Executivo e sua atuação preponderante junto Congresso Nacional.

2.1 COMPORTAMENTO LEGISLATIVO

A formação da sociedade brasileira, as dimensões continentais do país e a influência de inúmeras culturas e povos, bem como o convívio de certa forma pacífico das diversidades individuais e diferenças sociais, assim como a defesa dos direitos sociais e políticos esculpidos pela Constituição Federal, tornam o Congresso um dos maiores palcos de representação política do mundo.

No Brasil, existem 33 partidos políticos devidamente registrados no Tribunal Superior Eleitoral. Suas representações são das mais diversas frentes, transitando desde a defesa do meio ambiente aos progressistas, dos comunistas e socialistas aos sociais liberais, dos democratas aos republicanos, dos patriotas as mulheres brasileiras, dentre tantos. No último pleito de 2018, o Congresso alcançou sua maior representatividade, sendo que destas 33 representações partidárias, 30 estão presentes na Câmara dos Deputados, e 21 no Senado Federal.

Afora esta diversidade representativa, cabe-nos desvendar a postura destes parlamentares diante das proposições legislativas e dos processos decisórios. É que, o parlamento desempenha suas atividades sob padrões e regramentos institucionais muito próprios, ora de ordem legal e regimental, mas sobretudo política, que merece ser apreciado, até mesmo como tentativa de deixar mais claro à sociedade a maneira como se desenvolve a construção das leis.

O Congresso é tido como instituição. E tal definição é ponto de partida para desenvolvimento do raciocínio acerca do comportamento dos seus membros. Uma das definições, segundo a escola sociológica do neoinstitucionalismo, considera instituição o conjunto de estruturas de regras, símbolos e valores, que um determinado sistema social desenvolve com o fim de direcionar os comportamentos individuais e coletivos dos membros desse mesmo sistema, em benefício da sua própria preservação. As instituições podem ser formais, com regras e valores codificados (leis, contratos, regimentos, regulamentos); ou informais, como regras e valores de ordem moral, convencionadas, culturais etc (CAMPOS, 2013).

A atuação dos parlamentares se dá inserida nesta ideia de instituição, tendo balizas bem definidas pelos regimentos da Constituição Federal, regimentos das Casas Legislativa - com especial enfoque para as comissões, valores, ética social etc.

A atividade parlamentar, portanto, é ditada pela dinâmica institucional (CAMPOS, 2013). Em outras palavras, a lógica dos processos político, parlamentar e decisório navega pelo parlamento enquanto instituição capaz de ditar as próprias regras (LEMOS, 2001), e, sobretudo, influenciar o comportamento dos representantes eleitos, moldando ou condicionando posições (decisões) através de restrições ou maior espaço político a depender da relevância partidária (jogos de poder – sistema de recompensas), inferindo conseqüentemente na atuação do Poder Executivo.

A partir desta noção primeira, do seio corporativo em que o parlamento está estruturado institucionalmente, teorias se propõem a explicar o comportamento dos parlamentares. Podemos citar, como uma taxonomia, os modelos distributivistas; informacional; partidário. Originários de estudos da política dos EUA, tais proposições mantêm em seus cerne a ideia de que os parlamentares pautam suas atuações em suas preferências individuais, com vistas a renovação de seus mandatos (CAMPOS, 2013).

O modelo distributivista se caracteriza na adoção pelo Congresso Nacional de políticas públicas que oferecem benefícios localizados e tangíveis a partir de uma clientela eleitoral identificada (LIMONGI, 1994). Em suma, há uma preocupação das pautas, das votações, com vistas ao reduto dos votos, de modo que os parlamentares atendem as suas bases ou segmentos eleitorais que foram responsáveis pela eleição, e conseqüentemente se sentirão representadas para anuir a reeleição.

É marca deste modelo a falta de relevância da consideração dos interesses partidários, sendo de primazia dos parlamentares individualmente, que, agem em busca de posições relevantes em comissões, sobretudo, a fim de ter influências em assuntos de seu interesse (ZAMPIERI, 2013).

O informacional é marcado por enfatizar a estrutura institucional, com destaque para as comissões (LEMOS, 2001). As comissões recebem

papel de centralidade dentro dos trabalhos do Legislativo, constituindo-se em espaços de ganhos e trocas entre os parlamentares (CAMPOS, 2013). Este modelo se caracteriza por ser um desdobramento crítico do modelo distributivista (CARVALHO, 2003). Revela-se na maximização das propostas eleitorais, na conjugação de posicionamentos de polos opostos da política, tornando relevante as comissões como prévias do Plenário, de modo que as decisões tomadas não se distanciariam muito das preferências dos membros da Casa como um todo (ZAMPIERI, 2013).

Por sua vez, o modelo partidário é totalmente distinto dos anteriores, eis que os partidos políticos assumem relevância sobre a ação individualizada dos parlamentares. Os principais cargos e instâncias deliberativas estão sob a ação estratégica dos partidos políticos, em especial, os majoritários dentro das Casas Legislativas (CAMPOS, 2013). Os partidos são tidos como microrganismos de poder, ou chamados de governo partidário, presentes em comissões relevantes, conduzem a agenda legislativa e são capazes de direcionarem o processo legislativo e a produção de políticas públicas (ZAMPIERI, 2013).

Nos apontamentos de Lemos (2001, p. 566), os resultados dependem essencialmente do partido que estiver no poder, e o processo legislativo é visto como tendencialmente favorável a ele. O deslinde deste modelo de atuação no parlamento leva ao poder de controle sobre a agenda do legislativo, que, conjugada com a ocupação de cargos chaves (Presidência da Casa, líder do partido majoritário e a Comissão de Resolução), dão aos partidos majoritários privilégios e preferências a frente de Comissões e cargos na administração pública como um todo.

Prima facie, é de se esperar que os parlamentares eleitos dirijam suas ações no Congresso de forma direta com a sua ideologia, com suas frentes de defesa de determinados grupos, e também o público de determinada região que o elegeu (voto geográfico), com vistas a prorrogação do mandato (LEMOS, 2001).

Existem outras determinantes da própria estrutura do parlamento. É o caso do voto em coalizão (pró-governo) ou de oposição, em que o parlamentar se despe de suas preferências pessoais ou de seu eleitorado, somando-se a um grupo (RIBEIRO; CARPEGGIANI, 2016).

É importante destacar que a maioria no parlamento se molda a agenda do governo que está no poder. Se vai ser de coalizão ou não, depende da relação entre os representantes deste governo e os representantes partidários no parlamento, os líderes. Tirando a questão ideológica, onde alguns deputados e partidos são intransigentes em relação a essa postura, vemos que a maioria dos deputados que compõem a base de governabilidade são aqueles que seguem majoritariamente a disciplina partidária.

Entende-se por disciplina partidária o posicionamento e votações da bancada seguindo a orientação da liderança partidária. Para que isso ocorra, é necessário que exista incentivo aos parlamentares, como forma de compensação, possibilitando que estes levem recursos financeiros para suas bases eleitorais. Como afirmam Limongi e Figueiredo (1998, p.85), *“a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando retornos eleitorais é votar disciplinadamente”*.

Aliás, o voto de coalizão, com disciplina partidária é corriqueiro nas Casas Legislativas. A título de exemplo, a bancada de partidos evangélicos representa importante segmento da sociedade civil e cada vez mais crescente, representada por diversos partidos políticos, abarca relevante número de representantes exercentes de mandato nos mais variados partidos. Numa análise primeira e superficial de suas atuações, se adstritos tão somente ao rótulo estigmatizado e nominal e até mesmo objetivo, recaímos na conclusão errônea de somente existirem pautas e votos de cunhos religiosos, a serviço das instituições religiosas ou dos dogmas morais e espirituais. Porém, o comportamento legislativo difere e supera propriamente as bases da criação partidária. Em artigo científico, analisou-se o comportamento dos Deputados Evangélicos nas legislaturas nº 53 e 54 da Câmara dos Deputados. Concluiu-se que, os partidos evangélicos se estruturam de maneira sólida e com unidade em suas votações. Sob a coordenação de forte liderança, raramente existem dissidentes capazes de romper a coesão partidária e suas diretivas (coalizão ou oposição), e que, embora haja atuação voltada para o público específico, os cristãos, ela se revela pequena face a soberana atividade destes parlamentares direcionada para as temáticas sociais de interesses gerais (CASSOTA, 2016).

Ademais, característica presente no parlamento brasileiro em muito auxilia na compreensão das escolhas das decisões, e como são

tratadas com preferências determinadas políticas diante da enormidade de discussões que emergem do Congresso marcadamente heterogêneo.

A par de existir tamanha representatividade nas Casas Legislativas, conforme assentado anteriormente, é bem verdade que o comando das ações no Congresso se resume a poucos atores, que, disciplinam a tônica dos trabalhos. Nas palavras de Campos (2013, p.86), “o que melhor define a estrutura do processo decisório no Brasil é centralização”.

A estrutura institucional está alicerçada de tal maneira que determinadas posições no parlamento centralizam poderes nas mãos de poucos parlamentares, assim como, por outra via, limitam a participação dos demais nas diversas fases do processo legislativo, tornando-os meros espectadores das estratégias decisórias (CAMPOS, 2013).

Cargos como a Presidência das Casas Legislativas, conjuntamente com a Mesa Diretora e Colégio de Líderes, assumem papel de maior relevância na estrutura institucional. Cabe a eles toda a direção dos trabalhos, pautas de votação, preferências, nomeação de membros em comissões. Não por outro motivo que se observa nas mídias quase sempre os mesmos partidos políticos e determinados parlamentares em posição de destaque no cenário político.

A tradição política brasileira, somada a instituição parlamento, funciona de tal forma que os partidos políticos mais representativos, ou com maior poder de gestão política no parlamento, sejam o centro das atenções e assumam o controle para as pautas das políticas que serão objeto de apreciação pelo Congresso, e por conseguinte, do futuro da sociedade brasileira.

Vimos que o comportamento do Poder Legislativo sofre influência das mais variadas formas, fazendo muitas vezes com que o posicionamento da maioria dos parlamentares atenda aos interesses do Poder Executivo, ainda que em detrimento da opinião pública. Continuando com a análise comportamental veremos a seguir como os grupos de pressão também exercem influência na tomada de decisões.

2.2 ATUAÇÃO DE GRUPOS DE PRESSÃO NO PODER LEGISLATIVO

O Poder Legislativo passou a ter papel relevante no processo decisório após a redemocratização operada em 1988. Se antes desse período o poder estava centralizado quase que exclusivamente no Poder Executivo, passou-se a ter no Legislativo também o palco das discussões acerca das disputas e políticas públicas, ditando as diretrizes da sociedade brasileira.

Conforme preceitua Santos (2014, p.08), “umas das características mais relevantes do desenho institucional brasileiro no período constitucional atual foi a mudança significativa nas prerrogativas da presidência da República e na organização interna do Poder Legislativo”, quais sejam, os fortes poderes de agenda do chefe do Executivo, combinados com a centralização decisória do Congresso.

Aliado a isso, a sociedade tem se estruturado de forma mais organizada, donde segmentos dos mais variados ramos se posicionam junto ao Congresso em busca de representatividade, reconhecimento e direitos reprogramados com a democratização.

Neste aspecto, porém, é de ressaltar o desequilíbrio constatado diante da vasta representatividade social que se posta perante o Poder Legislativo, porém, em graus de desigualdade na disputa por influências. Como trouxe à baila Santos (2014, p. 33), “o desafio está em viabilizar a organização e o exercício de pressão política por parte de segmentos sociais numerosos que, no entanto, apresentam um déficit histórico notável de ação coletiva” (a exemplo dos desempregados, pequenos empresários, minorias sociais, raciais etc.). Assim, quanto maior a capacidade destes segmentos em se protegerem e de fato emplacarem seus anseios no cenário político, menor será o privilégio dos setores econômico e politicamente estruturados.

Desta representatividade que salta da sociedade organizada é que se observa a atuação de grupos de pressão. Grupos de pressão, na denominação trazida por Bonavides (2003, p. 426), “são organizações intermediárias entre o indivíduo e o Estado, nos quais um interesse se incorporou e se tornou politicamente relevante”. Em apertada síntese, são representações que buscam decisões por parte do poder público benéficas a uma categoria social. E mais, funcionam também como

agentes capazes de diminuir incertezas dos parlamentares e as políticas públicas em análise serem melhor instruídas (ZAMPIERI, 2013). Existem autores que fazem diferenciação entre grupos de interesses, grupos de pressão e *lobbying* na seara pública. Apesar das semelhanças, Pierini (2010), citando autores da matéria, traz à tona a tênue distinção. Grupo de interesse seria qualquer grupo de indivíduos que tentam influenciar a política a favor dos seus interesses compartilhados; por sua vez, grupo de pressão são organizações que agem influenciando o processo de decisão dos órgãos públicos a seu favor; já no *lobbying*, os grupos de pressão buscam participar do processo de decisório de políticas públicas.

Em outra citação, os grupos de interesses são interesses difundidos na sociedade e organizados formalmente. Os grupos de pressão, derivados dos grupos de interesse, assim os tornam com a movimentação exercida em defesa dos seus interesses. E o *lobby*, por fim, são segmentos dos grupos de pressão que instrumentalizam recursos de poder em busca de influenciar as decisões do Estado (PIERINI, 2010).

Interessante constatar que existem grupos de pressão que emergem da sociedade em busca de influências de natureza econômica ou política, mas também, do próprio Estado que mantém estruturas que compõem grupos de pressão de atuação efetiva e permanente no parlamento, como por exemplo, assessoria de Ministérios ou órgãos estatais da administração pública direta e indireta junto aos parlamentares, o conhecido lobby executivo (SANTOS, 2014).

A atuação dos grupos de pressão se dá preferencialmente no núcleo capaz de atender as demandas de seus objetivos. Assim, diversos segmentos podem servir de alvo destes grupos, desde partidos políticos a relatores de projetos de lei, ou até mesmo o Poder Executivo, enfim, qualquer estrutura institucional de onde proverá a decisão que lhes interessará.

As Comissões Permanentes exercem poder central no processo decisório, visto que, estão sob suas análises as matérias que mais refletem no país e no modo de vida das pessoas, tais como educação, saúde, tributação, segurança. São nessas comissões que os grupos de pressão atuam mais incisivamente, e isto se deve a mecânica formal de funcionamento da instituição. Previstas na Constituição Federal e no

Regimento Interno, as Comissões Permanentes funcionam ora como filtros das propostas de lei que porventura serão levadas ao Plenário, ora como órgãos conclusivos, sem que o Plenário seja convocado para analisar a matéria.

Em interessante artigo sobre Ação dos Grupos de Pressão no Processo Decisório das Comissões Permanentes do Congresso Nacional, Zampieri (2013), se debruçou em detectar o melhor momento de ação dos grupos de pressão nas Comissões Permanentes. Dividindo as comissões em três marcos relevantes, quais sejam, a nomeação de relator, a formulação do parecer e a sua votação, foi possível concluir que durante a fase de indicação da relatoria o modelo distributivista prepondera. Cabe ao presidente da comissão a nomeação de relator, assim, ocorre invariavelmente o benefício de trocas e ganhos futuros. Na formulação do parecer, no entanto, fica claro que as ações dos parlamentares se pautam pelo modelo informacional. A busca por dirimir riscos e incertezas permite a conjugação de atores internos e externos.

Por fim, na votação do parecer, o modelo partidário assume total relevância, podendo ser conduzido por diretrizes da liderança, oposição e ou coalização em prol do governo. Entendeu-se que as ações dos grupos de pressão são mais adequadas no momento preponderante do modelo informacional de atuação dos atores do parlamento, pois, “é o momento do processo político em que o sistema mais se abre para informações externas” (ZAMPIERI, 2013, p.135).



3



3

MODELOS DE POLÍCIA NO MUNDO E NO BRASIL

O estudo preliminar dos modelos de polícias ao redor do mundo, e após particularmente no Brasil, reveste-se de importância no intuito de dimensionar o panorama social e jurídico das suas instituições, assim como auferir os graus de qualidade, eficiência, segurança e satisfação dos cidadãos, dentre outros índices de enquadramento aos legítimos princípios estruturantes dos modelos de Estado vigentes nacionalmente.

Vale de início registrar que existem ainda motivos outros a fomentar o debate sobre as polícias, isto porque, é notório o atraso acadêmico e científico que se arrastou no passado acerca dos estudos das polícias até mesmo a nível internacional (TONRY; MORRIS, 2017), tais como a necessária integração política como força de controle da ordem social interna (leia-se, autorização para o uso legítimo da força física), afastando assim a redução dos significados de polícia as atuações repressoras e combate ao crime. Deveras, a contextualização e inserção legal das polícias, sobretudo no Estado Democrático de Direito, são por demais complexas aos olhos da sociedade moderna que se apresenta.

Inicialmente, trataremos dos modelos de polícias ao redor do mundo, primando pela utilização dos resultados de pesquisas de campo reunidos por ocasião da relatoria na Comissão de Unificação de Polícias da Câmara dos Deputados, donde foi possível conhecer diversos países e a realidade da atuação policial e suas estruturas, mostrando-se razoável o método comparativo do ordenamento estrangeiro para com o sistema brasileiro de polícias a partir de diversos panoramas, sobretudo com vistas a eminente necessidade de se buscar consenso político para imperiosas mudanças que as Polícias no Brasil carecem.

Em seguida, abordaremos os modelos de polícias no Brasil, e, mais uma vez a partir dos estudos da Comissão de Unificação de Polícias da Câmara dos Deputados, sugerir uma necessária reforma do

sistema jurídico policial para cumprir a contento os direitos e princípios expostos no Estado Democrático de Direito.

3.1 MODELOS DE POLÍCIA NO MUNDO

As concepções sobre os modelos de polícia pelo mundo variam sobremaneira, porém, é possível identificar ao menos duas escolas tradicionais de estruturação, quais sejam os modelos francês e britânico. O modelo francês, de inspiração da maioria dos países latino-americanos, cujo qual preconiza a atividade policial sobre instituição única, pauta-se pelas bases do direito germânico (*civil law*). Já o modelo britânico, fundado no direito anglo-saxão (*common law*) se apresenta descentralizado, existindo uma divisão entre demais órgãos, sendo mais visíveis em estruturas federativas (ROCHA, 2018).

Segundo Monet (2006), a depender do país, as polícias podem ser monistas ou dualistas, contudo, é mais comum encontrarmos modelos mistos ou pluralistas, em que existe uma polícia de caráter nacional e tantas outras distribuídas em regionais e até em municípios.

O modelo monista de polícias é encontrado em países, por exemplo, como a Irlanda, Suécia, Noruega, Dinamarca, Japão, Uruguai, Israel, Hungria, Grécia, Finlândia, Islândia, Cingapura e Sri Lanka, em que existe apenas uma força policial responsável por todo país. Geralmente estão presentes em países de menor população, pequena extensão territorial e baixo índice de criminalidade, e, por mérito a discussão, em nada se aliam propriamente aos sistemas políticos autoritários por si só (MONET, 2006).

O modelo dualista, por sua vez, conta com dois corpos policiais de competência nacional, um de competência militar e outro de natureza civil. São exemplos de países que adotam este modelo a França, Itália e Luxemburgo. Por fim, o modelo policial pluralista moderado é o mais comum em estruturas políticas do tipo federação ou confederação, a exemplo da Alemanha, Holanda, Canadá, Estados Unidos e Brasil. Os estados, e em alguns casos até mesmo os condados e municípios, possuem competências em matéria de polícia, coexistindo então várias polícias no território nacional (MONET, 2006; ROCHA, 2018).

É bem verdade que, aliada a esta definição primeira estrutural, em muitos dos países se verificam particularidades da formação da

estrutura organizacional policial que levam em conta fatores históricos, sociais, culturais, e que, por vezes, tornam o sistema jurídico e, por conseguinte a prestação do serviço público, ainda mais complexos do que meramente os sistemas mistos induzem.

Na lição de Bayley (2017, p. 229-230):

Os policiais não são iguais em toda parte. [...] essas polícias variam em diversos aspectos, tais como o número de forças, sua coordenação, centralização, responsabilização, impacto sobre a política, trabalho desempenhado, instigação, relacionamento com o público e poder – isso tudo, apesar de uma autorização legal essencialmente semelhante.

Afora a visão tecnicista e inicialmente formal da estrutura das polícias, a problemática que realmente se evidencia no Brasil repousa inicialmente, mas não só, no que se denomina de ciclo completo de polícia (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003; MARIANO, 2004; SOARES, 2006). Aliás, frisa-se, é uma das principais diferenças encontradas nos países com altos índices de satisfação de segurança pública em relação ao modelo brasileiro em vigor (ROCHA, 2018).

Tem-se por ciclo completo de polícia, basicamente, a unidade de competência do órgão policial no poder-dever de realizar as funções de prevenção, repressão imediata e mediata, reunindo as provas que serão encaminhadas ao órgão acusador oficiante no Poder Judiciário. A atividade de prevenção pressupõe a atuação anterior e com vistas a impedir os delitos; a repressão imediata está na pronta resposta ao delito; e repressão mediata está associada a capacidade investigativa, de inteligência (ROCHA, 2018).

Diversamente do que se apurou nos países modelos de eficiência de segurança pública (BRASIL, 2018), a partir da herança histórica que será retratada a seguir, não disruptiva das instituições policiais após Constituição de 1988 (SOARES, 2006; FAORO, 2012; FON FILHO, 2016), o Brasil repetiu a adoção de um sistema de “meia polícia”, ou sistema incompleto de polícia: cada estado possui duas polícias, uma de natureza investigativa – polícia civil – e outra de policiamento ostensivo – polícia militar, cada qual no limite das suas atribuições, mas atuantes em conjunto no mesmo território ente da federação, fragmentando o processo de resolução de delitos. Ainda, existe no Brasil a Polícia Federal, de atuação em todo território nacional, porém, também

somente de caráter investigativo, e as polícias ferroviárias e rodoviárias federais, destinadas ao policiamento ostensivo exclusivamente (BRASIL, 1988).

O modelo brasileiro de polícia há muito tempo sofre críticas fundadas quanto à sua ineficiência frente ao combate e resolução dos crimes, que, aliás, avançam ano após ano, porém, sem que haja uma mudança institucional dos órgãos de segurança pública, uma sinergia com vistas a sistematizar e unificar as forças policiais para uma efetiva resposta para a sociedade (SOARES, 2006; ROCHA, 2018; LEMGRUBER, MUSUMECI, CANO, 2003). Pelo contrário, observa-se atuações discrepantes e até mesmo conflitantes por vezes das forças de segurança, que se reduziram a meros centros burocráticos por demais distantes da eficiência dos serviços públicos.

A discussão no Brasil sobre a unificação da polícia civil e militar levou a formação de uma Comissão Especial de Estudos na Câmara dos Deputados, que, por sua vez, procedeu aos trabalhos de conhecimento de diversas polícias ao redor do mundo, ao menos daquelas mais próximas ao modelo e/ou problemas brasileiros, e que passaram por transformações estruturais ao longo dos anos.

Foram realizadas missões internacionais para os seguintes países: Alemanha, Itália, França, Estados Unidos, Canadá, Áustria, Chile, Colômbia e Japão (BRASIL, 2018). Buscou-se compreender a estrutura das polícias, divisão de competências, atribuições e responsabilidades, o vínculo militar ou civil, com vistas a formar uma sugestão de mudança do modelo vigente brasileiro, pautando-se primariamente pela eficiência do serviço público. A seguir breves apontamentos extraídos da pesquisa de campo e expostos no Relatório Final da Comissão Especial:

A polícia italiana está estruturada da seguinte forma: Polícia de Estado, de caráter civil, mas com disciplina militarizada, e duas polícias militares: os Carabineiros (quarta força armada da Itália) e de Finanças, todas com atuação de ciclo completo. A unificação das polícias italianas é tema latente no parlamento, militando favoravelmente a pretensão de redução de gasto público, eficiência pelo trabalho conjunto, e fim da rivalidade entre as instituições.

A França estrutura suas polícias em Polícia Nacional, de abrangência nas áreas urbanas e de caráter civil, e Gendarmaria Nacional, com mais de 800 anos de história, inspiração para outros países como Itália, Espanha, atuante nas áreas rurais e interioranas, de estilo militar. Não é pretensão da França modificar o sistema duplo de polícia, havendo a bem da verdade movimentos de fortalecimento e maior aproximação das polícias, do que propriamente fusão.

Os Estados Unidos adotam modelo de polícia amplamente descentralizado, coexistindo polícias a níveis federal, estadual, municipal e nos condados, cada qual com atribuição residual com prevalência da competência local. Já o Canadá se destaca com modelo policial diferenciado, tanto em sua estrutura quanto pelo reconhecido grau de eficiência e qualidade.

A Real Polícia Montada do Canadá (RPMC) é a polícia federal de atuação nacional, de ciclo completo, que presta serviços para as províncias, territórios e municípios canadenses mediante contratos. Para as localidades que não contam com efetivo policial próprio, é possível a contratação dos serviços de segurança da RPMC que, por autorizações legais, passam a terem poderes para atuar como polícias locais. O custo do contrato é repartido entre o governo federal e a província, território e município de forma escalonada e proporcional, oferecendo como vantagens padronização das polícias e protocolos, mão-de-obra qualificada, sistema de inteligência integrado etc.

O modelo chileno mantém estrutura com duas polícias, ambas com ciclo completo e mesma atuação territorial: os famosos Carabineiros, de estética e formação militar, porém objetiva a paz social, e outra de estética civil, a polícia de investigações, que conta com estrutura para casos complexos. Não há debate e sequer pretensão para unificação das polícias.

Na Colômbia, modelo de Estado Unitário, encontramos um dos exemplos mais unificados de Polícia no mundo. A Polícia Nacional Colombiana está vinculada ao Ministério da Defesa, e se estrutura em ciclo completo em todo o território nacional, possuindo caráter civil, porém com estética militar. Os policiais não podem votar nem serem votados, fazer greve ou sindicalizar. Trata-se de uma polícia de referência nas Américas, com oito frentes de atuação: ostensiva, preventiva, comunitária, investigativa, inteligência, trânsito, meio

ambiente, antinarcóticos e antissequestro, sendo a única fora da Europa membro da Europol.

Por sua vez, a segurança pública no Japão está marcada pela originalidade do seu povo, a partir de um sistema ético, cultural e educacional transmitido geração após geração. Por meio do método de polícia comunitária, denominados Kobans, a polícia é vista como amiga da sociedade. Tantos outros países, a exemplo do Brasil, EUA, procuram dar corpo aos ditames da base da polícia comunitária japonesa, que, em síntese, visa um diálogo muito próximo com a sociedade, presencialmente nos locais de risco e em situações de vulnerabilidades sociais, em representações de bairro, de classes, empresas, escolas. A resposta tempestiva e efetiva ao descontrole social, assim como o alto investimento tecnológico e de inteligência, objetiva maior controle social sem autoritarismo, agindo na prevenção e educação como forma de minimizar custos e evitar a enormidade de casos criminais de difícil ou nenhuma solução.

Especialmente acerca do processo de unificação das polícias vêm à tona os exemplos da Alemanha e Áustria, países estes que repaginaram suas instituições e alcançaram êxito na prestação de serviços com maior qualidade, eficiência e respeito da sociedade.

Tal qual o Brasil, a Alemanha está estruturada sob Federação, onde seus Estados Federados organizam suas polícias com total independência, de acordo com suas necessidades e particularidades regionais, editando suas Leis Orgânicas de Segurança Pública, porém, não deixando de existir sinergia com o Governo Federal para um constante aperfeiçoamento e cooperação entre os Estados.

No entanto, desta feita diferentemente do Brasil, a Alemanha promoveu a unificação das polícias em todos os seus Estados, passando a existir apenas um comando dentro da polícia de cada Estado, ou seja, uma mesma polícia para todas as funções e sob a mesma unidade hierárquica (ciclo completo), inexistindo conflitos internos em razão das atribuições de polícia.

Dada autonomia dos Estados, a Baixa-Saxônia procedeu à unificação no ano de 1994. Fruto da vontade do parlamento, a unificação melhorou a imagem da polícia diante da sociedade, colocou

fim as rixas e desavenças das diferentes polícias até então vigentes, assim como reduziu custos.

A polícia alemã é estruturada em Polícia Federal e Polícias Estaduais, ambas com competência e atribuições próprias de ciclo completo. A Polícia Federal divide-se em quatro níveis: proteção das fronteiras, ferrovias, bens da União e espaço aéreo; polícia criminal investigativa; polícia fiscal, vinculada ao Ministério da Fazenda, e; polícia legislativa, vinculada ao parlamento.

Já as Polícias Estaduais, por força de mandamento constitucional, que dispõe que cabe aos Estados a organização da Segurança Pública [Constituição Federal da Alemanha - artigos 83, 70(1), 73 (9.A e 10), contam com dezesseis polícias, uma para cada Estado da Federação, com competências ostensiva e investigativa, dividindo-se em departamentos de patrulha, investigação, tropa de choque e proteção fluvial.

A polícia na Alemanha não adota o modelo militarizado para formação dos seus policiais, muito pelo contrário, apoia-se na formação jurídica, humanista, fazendo com que a Polícia esteja mais próxima dos cidadãos e seja vista como garantidora dos direitos e da ordem, desvinculando completamente o caráter estritamente opressor. Em vista disso, constata-se o alto grau de satisfação da população com a Polícia alemã, seja pela qualidade do serviço público prestado, pela transparência das suas ações, pela interação com a sociedade, as escolas, e pelo referencial conquistado, inclusive elevando-a ao patamar dos mais concorridos cargos pretendidos pelos cidadãos no funcionalismo público.

O militarismo na Alemanha ficou atrelado aos assuntos de defesa nacional, de caráter externo, de competência das forças armadas, ao passo que a Polícia alemã se preocupa com o controle social interno, e suas bases e diretrizes não se confundem. Apesar de existir hierarquia e disciplina, próprios do militarismo por essência, as policiais alemãs contam com direito a sindicalização e direito de greve, submetendo-se a justiça comum ou processos administrativos como qualquer outro servidor ou cidadão.

A Áustria, por sua vez, experimentou a unificação das polícias no ano de 2005, com a união da polícia militar “Gerndarmaria” e da polícia

civil “Polizei”. Apesar de ser um Estado Federado, passou a existir uma única polícia a nível nacional, de ciclo completo, mantida pelo Governo Federal, dividida em área administrativa e área policial. A unificação resultou em resultados expressivos de eficiência, tanto na parte administrativa, operacional e financeira em longo prazo, mas, sobretudo, na redução dos índices de criminalidade e aumento da elucidação dos delitos.

Os motivos determinantes para unificação foram a necessidade de diálogo e rivalidade entre as polícias, o que afetava a eficiência do serviço prestado a população, e o alto custo das polícias. Sob as premissas da Lei, Direitos Humanos e Democracia, a unificação modificou a Constituição e criou uma nova instituição, novos uniformes, novos distintivos, novos regamentos, tudo para que não houvesse sobreposição ou predileção sobre funções de uma polícia ou outra, sendo permitida a greve e sindicalização.

As pesquisas sobre as polícias ao redor do mundo, encartadas no Relatório Final da Comissão Especial, evidenciaram prontamente a diferença crucial para as polícias brasileiras. Independente de coexistir duas ou mais polícias sob o mesmo território, militares, civis, federais, estaduais ou municipais, enfim, as polícias estrangeiras estudadas utilizam o modelo de ciclo completo da atividade policial.

Índices de eficiência da segurança pública apresentam-se maiores quando não existem competições de atribuições e rivalidades entre as polícias, mesmo que segmentadas por instituições, assim como quando se utiliza sistemas integrados de inteligência, especialização na formação dos policiais, e equivalência de direitos na carreira. Segundo o Índice Global da Paz (GPI), 2020, o Brasil ocupa a 126ª posição entre 163 países, muito atrás de Chile (45º), Itália (31º), Alemanha (16º), Japão (9º), Canadá (6º), Áustria (4º), e a tão sonhada segurança da Islândia (1º). Este índice foi criado para analisar o nível global de esforços pela paz, interna e externa.

Em sua ampla maioria, as polícias pelo mundo estão distantes das atividades militarizadas, deixando tal atuação para as Forças Armadas e com vistas à proteção externa dos países (BRASIL, 2018). Para o controle social dão preferência para ações comunitárias, estabelecendo relação de parceria com o cidadão, numa estrutura mais próxima da

pacificação do que propriamente da repressão ou do uso da violência (TONRY;MORRIS, 2017).

Em vários países da América Latina a reforma das forças policiais tem sido um grande desafio há décadas. Não se pode pensar em reformar estrutural nas polícias se não quiser encarar propostas como criação de ouvidorias de polícias, controle externo de atividade policial, mudanças de treinamento para incorporar uma deontologia com conceito de princípios de direitos humanos etc. Para compreender os sucessos e fracassos destas reformas é necessário analisar comparativamente as iterações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias (COSTA, 2008).

Por fim, o resultado exposto no Relatório Final da Comissão Especial demonstrou o quão distante as polícias brasileiras estão de um referencial de eficiência na segurança pública, muito por conta inicialmente das raízes jurídicas e culturais que se assentaram ao longo da história brasileira, carecendo de uma ruptura ideológica com o passado e agora em conformidade com os preceitos do Estado Democrático.

3.2 MODELOS DE POLÍCIA NO BRASIL

Para que possamos entender o modelo atual de polícias no Brasil é imprescindível olharmos para trás, esmiuçarmos nossa história, proporcionando assim um estudo contextualizado, dissociado da mera forma estrutural que se mostra vazia e ineficiente. A necessidade de contestar, de perquirir pelos reais motivos e fatores de poder, de transcender a mera conformação dos institutos é tarefa do pesquisador, não somente para compreender os eventos sociais, mas também para propor soluções que mais se adequem a sociedade atual.

A sociedade brasileira alicerçou-se a partir de interesses exploratórios, sem unidade ou pretensão de formação de uma Nação, visto que as instituições se desenvolveram em meio à inserção no país de uma cultura social e jurídica estrangeira, ainda à época Colonial, que impossibilitou o desenvolvimento de uma cultura própria, afeta ao povo genuíno, com imposição de um regramento jurídico que privilegiasse e defendesse os interesses da Coroa portuguesa e oligarquias latifundiárias (HOLANDA, 2014; WOLKMER, 2006).

Vale o registro de Mariano (2004, p. 32), citando Leonardo Boff:

A sociedade brasileira, desde suas origens, vem marcada pela exclusão: dos índios, dos negros e dos pobres. A falta de um acordo de base, dentro do qual todos pudessem sentir-se participantes, minimamente que fosse, ensejou a presença da violência como elemento estrutural (RELATÓRIOS, 1990).

O surgimento no território brasileiro das instituições, a exemplo das Polícias, deu-se em meio à escravidão, ao autoritarismo, a proteção conforme o status social, servindo a manutenção da divisão de classes, flagrantemente calcada na missão de não permitir a subversão do Poder Real e oligárquico. E assim se desenvolveu sucessivamente na história apenas trocando os donos do poder, leia-se, elites, que infelizmente não representava o povo com um todo (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003; SOUSA; MORAIS, 2011; MARIANO, 2004).

Contudo, com a inauguração da era democrática pela Constituição Cidadã de 1988, por certo que a sociedade brasileira e suas instituições deveriam romper com dogmas e tradições não condizentes com os princípios e objetivos máximos estruturantes do Estado Democrático de Direito e, sobretudo nos serviços públicos, primar pela máxima eficiência.

3.2.1. Segurança Pública nas Constituições Brasileiras Pré-1988

Até 1824, data da outorga da primeira Constituição brasileira, as normas vigentes no território nacional eram as Ordenações Filipinas portuguesas. Nessa época, as ações de polícia eram desempenhadas arbitrariamente pelos Governadores que, a exemplo do que existia em Portugal, criavam suas guardas denominadas como “Quadrilheiros” para conter principalmente os assaltos nas estradas. Tal corpo policial era composto por homens livres que patrulhavam as ruas e locais administrados pelas Câmaras das cidades.

É no Período Imperial, contudo, que se observa mais claramente a origem das polícias civil e militares brasileiras. Em 1808 foi criado o que hoje se denomina Polícia Civil ou Judiciária, através da Intendência-Geral de Polícia da Corte e do Estado Geral do Brasil, que era responsável pela investigação, manutenção da ordem e capturas dos

criminosos (especialmente escravos). A Intendência-Geral reunia poderes sob a mesma instituição: investigar, julgar e impor penas. Já a Polícia Militar tem sua raiz inaugural no ano de 1809, com a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia do Rio de Janeiro, que estava vinculada a Intendência-Geral e Comandante do Exército, e mantinha a ordem pública a partir de padrões violentos, principalmente a fim de controlar a massa escravizada, proteger a Corte e os interesses econômicos do Estado (MARIANO, 2004).

É deste período que, aliás, podemos extrair o embrião do sistema policial vigente até hoje no Brasil, qual seja, a existência de uma polícia judiciária e investigativa paralelamente a outra de patrulhamento ostensivo e militarizado (SOUSA; MORAIS, 2011). Utilizando-se de Mariano (2004, p.21-22), existem três características atuais do sistema de segurança pública que se originaram do Período Imperial: a) dualidade da atividade policial – ciclo incompleto de polícia; b) polícia judiciária – onde os chefes de polícia desempenham também atividades de juiz municipal e de juiz de paz; e, c) policiamento ostensivo – realizado por instituições militares, com disciplina, regras e estruturas das Forças Armadas.

Na primeira Constituição do Brasil, outorgada em 1824 - no período imperial -, não há menção expressa sobre Segurança Pública da forma como a conhecemos atualmente. No entanto, há dois pontos que merecem destaque: a) a “Segurança Individual” fazia parte dos direitos civis e políticos dos brasileiros, de acordo com o art. 179: “A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte. [...]” (BRASIL, 1824); e b) a Força Militar também atuava para defender o Brasil de inimigos externos e internos, conforme art. 145: “Todos os Brasileiros são obrigados a pegar em armas, para sustentar a Independência, e integridade do Império, e defendê-lo dos seus inimigos externos, ou internos” (BRASIL, 1824).

O governo Regencial, por sua vez, editou a Lei de 18 de agosto de 1831 (BRASIL, 1831), a qual teve grande significância na Segurança Pública, tendo em vista que extinguiu os “quadrilheiros” e criou a Guarda Nacional para, entre outras funções, manter a tranquilidade pública. No entanto, a Guarda Nacional mantinha fortes divergências

com o Exército e foi perdendo espaço ao longo do tempo, sendo desmobilizada, contudo, somente em 1922.

A substituição do regime monarquista para o republicano, bem como a abolição da escravatura, trouxe novos panoramas para a sociedade brasileira, muito em virtude do êxodo rural causado pela liberdade dos escravos, o crescimento das cidades, novas relações de poder e conflitos políticos com a classe dominante (FAORO, 2012). Para a segurança pública, este regime ficou marcado pela centralização nos estados da Federação, mantendo-se a dualidade policial e o ciclo incompleto da atividade (MARIANO, 2004).

Embora a ruptura de séculos com a monarquia tenha seu valor histórico para o Brasil, é cediço que não houve o início de uma cultura moderna, pelo contrário, a República Velha foi marcada pelo clientelismo, mandonismo e coronelismo, a fim de dar azo aos interesses, sobretudo, do Exército e da elite cafeeira paulista. Aliás, não por outro motivo que neste período o Código Penal fora reformulado para atender aos novos interesses de controle social. Já não havia sentido punir escravos fugitivos, então, passou-se a criminalizar os costumes, os modos de vida, de forma que as forças de segurança, mais uma vez, estavam à disposição para atender aos anseios do poder (FAORO, 2012; SOUSA; MORAIS, 2011).

A primeira Constituição do período republicano, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891, avançou pouco na área da Segurança Pública. O art. 72 manteve a “Segurança Individual” como um direito inviolável: “A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]” (BRASIL, 1891). O art. 14 estabelecia que as forças de terra e mar também eram responsáveis pela “manutenção das leis no interior” (BRASIL, 1891). Foi neste momento que expressões como “polícia” e “ordem pública” aparecem – mesmo que de forma tímida - pela primeira vez no texto constitucional (BRASIL, 1891).

A Constituição seguinte, a primeira da Era Getúlio Vargas, promulgada no ano de 1934, trouxe a questão da Segurança Pública de maneira dispersa – assim como seriam todas as constituições até a de 1988 - e mesclada com Segurança Nacional. A “Segurança Individual” foi mantida como direito no art. 113, o que não configura novidade. O

grande destaque na área, contudo, foi a criação de um título exclusivo para “Segurança Nacional” (Título VI), no qual foi criado o Conselho de Segurança Nacional, presidido pelo Presidente da República (BRASIL, 1934). Também pela primeira vez no âmbito constitucional apareceram termos como “serviços policiais dos Estados” e “polícia militar”. Vale ainda mencionar que, na Constituição de 1934, as Polícias Militares foram, de forma inédita, consideradas reservas do Exército (BRASIL, 1934).

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937, a segunda da Era Vargas, foi decretada em estado de apreensão, pela infiltração, em tese, da ideologia comunista. Ao que já se tinha previsto na Constituição de 1934, soma-se: a) a competência privativa da União para legislar sobre “o bem-estar, a ordem, a tranquilidade e a segurança públicas, quando o exigir a necessidade de unia regulamentação uniforme” - artigo 15, inciso V (BRASIL, 1937); e b) a possibilidade de a lei prescrever a censura prévia da imprensa, do teatro, do cinematógrafo e da radiodifusão quando for necessário para “garantir a paz, a ordem e a segurança pública” - artigo 122, 15 (BRASIL, 1937).

No regime de Getúlio Vargas as polícias foram, mais uma vez, essenciais para manutenção dos propósitos autoritários (SOUSA; MORAIS, 2011). Foi possível inferir uma drástica mudança nos quadros funcionais e atribuições da Polícia, e a Polícia se afirmou política, altamente brutal, repressiva e militarizada, perseguidora dos “inimigos” (os opositores políticos), retornando as práticas de tortura abolidas pela Constituição de 1824 (MARIANO, 2004); e o Exército exercia ascensão sobre as polícias militares, provendo formação e treinamentos.

A Constituição de 1946 não trouxe grandes novidades na área da Segurança Pública, a qual continuou sendo tratada de forma esparsa ao longo dos seus artigos. As Forças Armadas continuaram com a competência para “defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem” - artigo 177 (BRASIL, 1946), considerando que, pela primeira vez, a Aeronáutica entra no texto constitucional. As polícias militares são citadas no art. 183 como garantidoras da “segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal” (BRASIL, 1946), além de serem consideradas “como forças auxiliares, reservas do Exército”. Ainda, estabeleceu-se a competência legislativa da União em relação às

polícias militares (artigo 5º, XV, “f”), sobre matéria de organização, instrução, justiça e garantias.

A Constituição de 1967, promulgada no regime militar, incluiu bombeiros – juntamente com as polícias militares – como forças auxiliares e reserva do exército (artigo 13, §4º), além de trazer, pela primeira vez, a figura da polícia federal, com a especificação de suas competências (artigo 8º, VII). As polícias militares continuaram com a função de manutenção da ordem e segurança interna nos Estados (artigo 13, §4º) e a legislação sobre sua organização, efetivos, instrução, justiça e garantias e as condições gerais de sua convocação mantém-se sendo privativa da União, de acordo com o artigo 8º, XVII, alínea “v”. Da mesma forma, as Forças Armadas permanecem com a atribuição, dentre outras, de defender a lei e a ordem - artigo 92, §1º (BRASIL, 1967). Com a Emenda Constitucional de 1969 o foco voltou-se para a Doutrina de Segurança Nacional.

Nos anos de 1967, 1968 e 1969, porém, ocorreu a chamada Grande Reforma Policial, culminada no Decreto-Lei 317, de 13 de março de 1967, modificado pelo Decreto-Lei 667, de 02 de julho de 1969, que operou a reorganização das polícias militares e bombeiros dos Estados, Distrito Federal e Territórios. Tal previsão normativa, mais uma vez, deu sinais da solidificação do sistema policial dualista e de ciclo incompleto no Brasil, visto que, a atividade ostensiva fardada, de prevenção e repressão de delitos, ficou sob a incumbência da Polícia Militar, e coube à Polícia Civil a atividade cartorária, burocrática, de investigação e de resolução de delitos.

No Regime Militar, de fortalecimento e primazia das Forças Armadas, com supressão de direitos civis e tantas mazelas institucionais retratadas na história, as Polícias, repetidamente, seguiram seu curso como massas de manobras de perseguição aos inimigos políticos, literalmente como forças de repressão, mantendo-as subordinadas as Forças Armadas, completando o processo de militarização de seu treinamento (CARVALHO, 2019).

O próprio referido Decreto-Lei 667, em seu artigo 1º, parágrafo único, estabeleceu o Exército como responsável pelo controle e coordenação das polícias militares, e mais, em seu artigo 2º e 6º, respectivamente, instituiu a Inspeção Geral das Polícias Militares diretamente exercida pelo controle do Exército, e que o comando das

polícias militares seria exercido por oficial do Exército, Tenente Coronel ou Coronel, indicados por Governadores e nomeados pelo Ministério do Exército (SOUSA; MORAIS, 2011; FON FILHO, 2016).

Deveras, é notória a influência das Forças Armadas sobre as polícias militares de todos os Estados ainda hoje. Apesar da competência dos governos estaduais para disciplinar sobre a Polícia Militar, tem-se que a sujeição de treinamento, qualificação de pessoal, formação de oficiais, permissão de uso de armamentos, e até mesmo das polícias militares para controle político e social com patrulhamento ostensivo em toda extensão territorial, fizeram com que estas instituições fossem muito próximas de características de atuação, ainda que presentes distinções quanto a poderios bélicos, territorialidade e competências (CARVALHO, 2019).

Seja qual período da história brasileira se refira, é correto afirmar que as Constituições anteriores ao período democrático não deram destaque no texto constitucional para as polícias civil e militar, sequer sistematizando o tema “segurança pública”, e, quando muito, as reduziram para forças auxiliares e de reserva das Forças Armadas, carecendo de contornos e premissas institucionais (CARVALHO, 2019). As Polícias se edificaram sob premissas repressivas, violentas, e estavam muito mais a serviço de um Poder, de propósitos governamentais, do que da sociedade puramente, e, particularmente as polícias militares, desenvolveram-se como espelho das Forças Armadas (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003).

3.2.2. A Constituição Federal de 1988 e o Paradigma para a Segurança Pública

A Assembleia Nacional Constituinte de 1988 dispensou especial registro a Segurança Pública. À época, no âmbito da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e das Instituições, foi instituída uma subcomissão denominada de “Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”. O relator do anteprojeto dessa subcomissão, o então Deputado Federal Ricardo Fiúza, do Partido da Frente Liberal pernambucano (PFL/PE), defendeu em seu parecer a necessidade de a nova Constituição contar com uma parte específica para tratar de segurança pública, tendo em vista a crescente onda de criminalidade no Brasil (BRASIL, 1987-1988).

Diversas frentes sociais e políticas atuaram na Assembleia Constituinte relativamente ao tema segurança pública, marcadamente pela influência do mais alto comando das polícias, até mesmo em contraposição as facetadas ideologias político-partidárias presentes à época. Então, fora criado um capítulo específico destinado a “segurança pública”, no artigo 144, o qual foi incluído no Título V, denominado “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas” (BRASIL, 1988).

O artigo 144 da Constituição Federal estabeleceu que a segurança pública contemplaria um modelo composto por quatro corporações no âmbito federal (polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal e polícia penal federal) e por três corporações no âmbito de cada um dos Estados e do Distrito Federal (polícias civis, polícias militares e polícias penais).

É bem verdade que, no entanto, o produto atualmente esculpido no artigo 144 da CF/88 não foi resultado de consenso do melhor em termos de polícia para a sociedade, quiçá foi capaz de incutir os ditames democráticos para superar as mazelas da ditadura, sendo categórico afirmar que, diferentemente de tantas outras instituições, e a exemplo do que ocorreu na África do Sul e na Rússia (SOARES, 2006, p.111), “as polícias se mantiveram arraigadas em políticas e práticas retrógradas, na contramão das bases democráticas, inferindo sobremaneira na sua legitimidade”.

“Nos mais de 500 anos de história, possivelmente o setor do Estado brasileiro que menos sofreu alterações estruturais foi o da segurança pública” (MARIANO, 2004, p.51). Tantas outras forças políticas e sociais já debatiam e sugeriram a institucionalização de uma polícia eminentemente civil, ou ao menos a unificação das polícias a nível estadual, contudo, manteve-se a repetição do modelo bipartido de polícias estaduais que se arrastava desde os primórdios da sociedade brasileira, desconectados na nova realidade polícia e institucional, e mais uma vez adstritas a concepção de combate ao crime e aos marginalizados, enquanto ao redor do mundo as polícias se estruturavam para serem prestadoras de serviços públicos.

O constituinte adotou o modelo pluralista de polícias, ainda mais fragmentado do que o modelo alemão, e também sedimentou no

Brasil estrutura sui generis do modelo de polícia, comparativamente aos sistemas policiais estrangeiros citados no item anterior (BRASIL, 2018). Isto porque, em nível estadual, constitucionalizou a coexistência de duas polícias (sistema bipartido), porém, ambas de ciclo incompleto (“meia polícia”), cabendo à polícia militar o policiamento ostensivo com vistas à preservação da ordem pública, e a policial civil a função de investigar as infrações penais para posterior remessa ao Poder Judiciário. Há ainda a polícia penal, responsável pela segurança dos presídios - artigo 144, parágrafos 4º a 6º (BRASIL, 1988).

Assim, cada unidade da Federação possui competência para disciplinar sobre as suas polícias civis e militares. Os municípios, por vez, também receberam permissivo constitucional para estruturarem suas guardas, com vistas à proteção dos seus bens, serviços e instalações - artigo 144, parágrafo 8º. Segundo a coordenação geral de pesquisa aplicada (CGPA), ligada a Secretária Nacional de Segurança Pública (SENASP), em 2016 havia 425.143 mil policiais militares e 114.420 mil policiais civis na ativa (SENASP, 2016). Atualmente, as forças estaduais de segurança pública contam com aproximadamente 411.241 policiais militares e 109.440 policiais na ativa, segundo o SENASP (2019). O Brasil ostenta a impactante marca de duas polícias estaduais para cada unidade da federação, dividindo suas funções nos mesmos territórios, com autonomies de seleção, treinamento, exceto questões subordinadas as Forças Armadas, atuação (salvo atribuição da polícia federal) e demais especificidades herdadas de tempos não democráticos de nossa recente história.

Os Governadores de Estados exercem controle direto sobre as polícias estaduais civil e militar, inclusive sendo de sua livre nomeação (cargos políticos) os respectivos comandantes das corporações, bem como outros cargos estratégicos de controle das corporações, tais como corregedorias, ouvidorias, setores de inteligência, tropas especializadas e etc., de tal forma que conduz o perfil da atuação policial no território. Contudo, permanecendo como forças auxiliares e de reserva do Exército, sob as mesmas características militares, aliás (CARVALHO, 2019). E a par de privilegiar as questões regionais, refletiu no Brasil de modo negativo na prestação do serviço público, pois, com a falta de um modelo nacional de atuação policial, evidenciam-se na prática polícias diferentes em cada estado da Federação (SOARES, 2006).

Deveras, esta sedimentação *sui generis* que deixou de ser corrigida pela Constituição Cidadã é motivo de críticas por especialistas em segurança pública, o que faz ser tema corrente nas pautas de reestruturação das polícias. O sistema de ciclo incompleto de polícias, em total dissonância com os mais modernos sistemas policiais do mundo, ocasiona uma série de desarranjos nas instituições e interfere sobremaneira na prestação do serviço público de qualidade.

3.3 FRACASSO DO MODELO DE POLÍCIA NO BRASIL E NECESSIDADE DE REFORMA

Embora existam várias instituições públicas que desenvolvem o trabalho de polícia no Brasil, o governo federal tem algumas sob o seu controle, alguns municípios mantêm suas guardas municipais, mas, nas palavras de COSTA (2004), dadas as limitações de competência e de recursos, a maior parte das tarefas de polícia é desempenhada pelas polícias militares e pelas polícias civis dos estados.

O modelo de polícia brasileiro está esgotado, notadamente pela existência de “polícias incompletas, policiamento ostensivo marcado pelo caráter repressivo, deficiência na investigação, estruturas anacrônicas, centralização dos sistemas nos estados, pouca participação da União, órgãos corregedores corporativos” (MARIANO, 2004, p.53).

Apesar da inauguração de um regime democrático, da previsão constitucional das funções de polícia, observa-se claramente que não houve um aperfeiçoamento da classe policial aos ditames dos princípios norteadores do Estado Democrático de Direito, prevalecendo ainda herança cultural e institucional de regimes autoritários, de tal modo que “as polícias brasileiras não estão preparadas para a democracia e as exigências do mundo contemporâneo” (SOARES, 2006, p.117).

A vigência de duas polícias estaduais de ciclo incompleto impede o trabalho integrado entre as polícias civis e militares, persistindo litigiosidade extrema entre as instituições que não são capazes de combater os altos índices de criminalidade. Disputas por competências de atuação, conflitos de distribuição orçamentária, imagem perante a sociedade, apresentação de resultados, tornam as instituições ainda

mais distantes do que já são culturalmente, sequer existindo muitas vezes comunicação entre os bancos de dados (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003, p. 36; SOARES, 2006).

Atividades de polícia ostensiva também são realizadas pela Polícia Civil, confundindo os cidadãos, e a Polícia Militar se sobrecarrega de órgãos burocráticos estranhos a atividade policial ostensiva, tais como cerimoniais, segurança de autoridades, guarda de presídios (GIULIAN, 2002).

Como se não bastasse a relação conflituosa entre as instituições, latente também é a litigiosidade dentro das próprias polícias, pois, na polícia militar existem os oficiais versus os praças, e na polícia civil, os delegados versus os escrivães, investigadores. Há divisão de interesses, prerrogativas, vencimentos, privilégios, que tornam as carreiras com diversas representações políticas. Em suma, não há coesão dentro das próprias instituições, o que reflete invariavelmente na prestação do serviço público para a sociedade como um todo.

As polícias mantem estruturas sucateadas, sendo constatada a falta até mesmo de materiais básicos para desenvolvimento das atividades, como computadores, acesso à internet, equipamentos e insumos periciais, pessoal especializado, porém ainda assim de alto custo para os cofres públicos, laborando com efetivo muito abaixo do previsto em lei pelos Estados. “Nossas polícias são máquinas pesadas e lentas, nada inteligentes e criativas, que não valorizam seus policiais nem os preparam adequadamente (...)” (SOARES, 2006, p. 117).

A formação dos policiais não obedece a um padrão nacional, carece de capacitação qualificada e continuada. Cursos de formação podem levar um mês ou dois anos, a depender do estado federado e instituição (SOARES, 2006). Assim como a tradição policial e militar no Brasil carece de instruções a respeito dos direitos e garantias fundamentais, e, pois, quando muito, estão mais próximos da formação de militares atuantes pelas Forças Armadas, em cenários de guerra, tendo o cidadão como inimigo (MARIANO, 2004), totalmente inadequados para garantir a segurança dos cidadãos (CARVALHO, 2019).

Segundo a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), utilizando as informações da plataforma *Sinesp*, no Brasil o efetivo total

de policiais civis na ativa é de 109.440 agentes e na polícia militar, na ativa, é de 411.241 policiais (SENASP, 2019). Ao dividirmos o quantitativo dessas duas forças de segurança pública pelo total estimado da população brasileira de 210 milhões, vemos a dura realidade na segurança pública em ter aproximadamente 1.918 cidadãos para cada policial civil e, aproximadamente 510 cidadãos para cada policial militar.

E, preocupantemente, constata-se um movimento de redução do quadro funcional das polícias militares ao longo dos anos, seja pelo desinteresse na carreira policial e até mesmo pela dificuldade financeira dos Governos em arcar com os custos da atividade, salários, aposentadorias etc.

As polícias civis, por sua vez, operam em número consideravelmente menor em relação as tropas militares. O quantitativo dos cargos na polícia civil no Brasil pela distribuição é 11.346 delegados, 60.670 agentes, 19.644 escrivães e 9.732 peritos (SENASP, 2019). Sem o efetivo todo direcionado para a função precípua investigativa (GIULIAN, 2002), ocorre a sobrecarga de crimes a serem investigados graças ao sistema incompleto de polícia vigente que divide as funções ostensiva versus investigativa. Claramente não há meios de fazer acompanhar a atuação ostensiva da polícia militar com a investigação simultânea e a tempo ágil da polícia civil.

Na contramão do crescimento populacional e da criminalidade, significa número aquém de delegados de polícia para conduzir investigações, investigadores para perfazerem diligências e escrivães para dar cabo aos trâmites formais, oitivas, intimações, além do mais, o escasso quadro de peritos criminais especializados que não conseguem acompanhar a dinâmica dos crimes, deixando de produzirem perícias assertivas e tempestivas. Por consequência, os índices de solução de crimes no Brasil não se alterarão diante desta realidade, perpetuando injustiças.

Aponta a pesquisa do Atlas da Violência, somente no ano de 2016 o Brasil registrou 62.517 homicídios, o que equivale a 30,3 mortes para cada 100mil habitantes, e corresponde a 30 vezes a taxa registrada na Europa (BRASIL, 2018). No ano de 2018 foram registrados 48.153 homicídios dolosos, contra 39.561 em 2019. Porém, segundo o Anuário de Segurança Pública, no ano de 2020 já se aponta uma crescente de

8,3% dos homicídios dolosos comparativamente ao primeiro semestre de 2019 (BRASIL, 2020).

O cenário da realidade policial investigativa no Brasil é caótico. Responsável pela produção de provas que municiará o órgão acusador e norteará o Poder Judiciário, ou seja, de extrema importância para justa resposta aos crimes, diante das suas mazelas, as polícias civis passaram a exercerem múnus mais próximo de funções meramente administrativas e burocráticas do que propriamente buscando eficiência na sua função precípua investigativa, tais como serviços de identificação civil, funções cartorárias, departamentos de trânsito, carcereiros (GIULIAN, 2002).

A deficiência na investigação e solução de crimes gera impunidade e descrença na atuação policial. Como assenta GIULIAN (2002, p.69): “a investigação em qualquer lugar do mundo é objeto de estudos para a solução dos crimes e contravenções”, contudo, segue, “no Brasil é primária, sem recursos, em desuniforme e descontinuada. Cada delegacia é uma ilha onde funciona o empirismo e a máxima ‘vamos por aqui e vamos ver onde vai dar’”.

Prova maior da herança dos tempos autoritários e antidemocráticos, é que, pasmem, as polícias ainda se utilizam das tais “dicas de informantes”, “confissões através de coações físicas e morais”, não sendo raros episódios de torturas, ficando literalmente a critério da autoridade policial, num puro juízo de discricionariedade, o que deve ou não e como ser investigado, tudo isso em substituição a investigação científica (GIULIAN, 2002).

O passado sombrio da história brasileira se repete dia após dia. Tal qual visto no século XIX, o aparelho estatal de segurança pública mantém viva a origem que se iniciou com o período colonial e foi repetido sucessivamente, numa cultura social e institucional que teima em se perpetuar. “O obscurantismo pelo qual passou o Estado brasileiro consolidou o modelo de polícia alicerçado no arbítrio e na violência” (MARIANO, 2004, p. 31).

As instituições policiais são marcadamente racistas e direcionam suas ações contra os socialmente excluídos (MARIANO, 2004; CARVALHO, 2019). Acumulam casos de homicídios, tortura, chacinas, execuções sumárias, corrupção, abuso de poder em geral, sejam em

casos desconectados ou até mesmo por frentes especializadas de repressão policial, tal qual a conhecida polícia paulista, a ROTA (GIULIAN, 2002), o carioca BOPE, ambos objetos de críticas pela literatura e cinema nacional, sobretudo por representações de Direitos Humanos, ou ainda delegacias especializadas que estampam imagens e trajes de culto a morte.

A sociedade, por sua vez, absorve estes déficits estruturais das instituições e nutre desconfiança sobre a atuação policial, o que leva ao questionamento da sua legítima atuação (SOARES, 2006). Assim, o discurso contra as instituições policiais se acirra à medida que não são capazes de enfrentar a criminalidade, estabilizar os índices de segurança e corriqueiramente se postam como infratores da lei tal qual os demais criminosos fazem.

As mortes de civis decorrentes de intervenções policiais assustam ano após ano. No ano de 2018 foram 6.175 e em 2019 a marca de 6.357 mortes decorrentes de intervenção policial. O Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2020) divulgou que no primeiro semestre de 2020, comparado a 2019, constatou aumento de 6% de mortes decorrentes de intervenções policiais.

Doutra banda, as próprias instituições policiais não estão isentas dos malefícios deste desarranjo estrutural. Os policiais estão diariamente desacreditados, combatendo o crime cada vez mais organizado sem os recursos suficientes, baixo investimento em setores de inteligência e departamentos especializados, insatisfação com planos de carreiras e desvalorização salarial, queda nos quadros de pessoal em contraposição ao aumento dos crimes.

Os policiais também são vítimas, não estão livres das consequências do sistema desorganizado da Segurança Pública brasileira. É mais alta a taxa de mortalidade dos policiais militares para com os policiais civis em confronto, dada as especificidades das funções, e em especial fora do período de serviço, de modo que em 2019 foram registrados 91 suicídios, 110 homicídios fora de serviço e 62 em serviço de policiais de todos estados, isso conjuntamente as duas corporações, segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2020).

Em virtude disso, a necessidade de uma ampla reforma é premente, sendo o Congresso Nacional instado a discutir propostas

como a unificação das polícias civil e militar, a instituição do ciclo completo de polícia, a desmilitarização, diretrizes de polícias humanitária, enfim, numa alternativa em busca de uma segurança pública de qualidade, eficiente e em consonância com os preceitos democráticos.

Apesar de tamanhas divergências, é certo que movimentos pela reestruturação da Segurança Pública no Brasil e, mais fortemente, pela sedimentação do ciclo completo de polícia no Brasil, desmilitarização, humanização dos procedimentos policiais, nessa linha também apontam PORTO e COSTA (2014) a violência e abuso de autoridade cometidos por policiais contra cidadãos comuns refletem uma séria deficiência, fazendo aumentar o coro pela unificação das polícias quem vem ganhando força e sempre surge essa discussão na agenda no Parlamento.

Nesse ponto, aliás, é que se destaca a Comissão de Estudos criada em 2015 na Câmara dos Deputados, com o objetivo de analisar a viabilidade de uma dessas possibilidades que é a unificação das polícias civis e militares. O relatório final dos estudos concluiu que o modelo de policial estadual vigente tem sido ineficiente no combate da criminalidade e que o formato institucional de ciclo incompleto não encontra precedente em países desenvolvidos como França, Itália, Canadá, Estados Unidos, Áustria e Japão, como anteriormente relatados (BRASIL, 2018).

O estudo apontou ainda que, desde 1988, inúmeras propostas transitaram pelo Congresso Nacional, porém, sem obter êxito. Entre propostas legislativas arquivadas e outras tantas que se arrastam por décadas pelos meandros do processo legislativo, diversos fatores contribuem para que o tema Segurança Pública no Brasil se mantenha irreduzível as mudanças necessárias e desejadas pela sociedade.

De todo o exposto neste capítulo conclui-se que o tema segurança pública no Brasil necessita urgentemente de dedicação e mudanças, seja da sociedade que aguarda uma resposta de alteração deste cenário de criminalidade e desqualificação das polícias, e que de fato exerça sua influência sobre legisladores, assim como os gestores públicos e servidores das próprias polícias na compreensão do novo paradigma de existência e atuação pós 1988.

Inaceitável tratar a segurança pública com remendos e meras adaptações pontuais quando se constata defasagem democrática institucional, de incompatibilidade absoluta para com a realidade que se desenvolve. Tal contradição se arrasta desde o surgimento da sociedade brasileira, marcadamente estruturada sob preceitos colonizadores, exploratórios e autoritários, sob a égide de um direito que serviu à sua época, e que hoje já não mais se sustenta face a Constituição Cidadã.

As polícias brasileiras necessitam romper com o passado pré-1988, tornarem-se instituições verdadeiramente humanizadas, com vistas a uma atuação integrada, cooperativa e eficaz, pautadas pela gestão e execução dos serviços públicos e todas suas nuances. Pretender readequar a segurança pública, sobretudo as polícias, apenas por mera roupagem formal, como se sedimentou no artigo 144 da Constituição Federal, e, frisa-se, em descompasso com a realidade dos países modelos de combate a criminalidade, tudo isso certamente a fim de manter incólume interesses de classes avessos as mudanças e presos a um passado autoritário, sem contudo alterar substancialmente as instituições e suas novas atuações, é fomentar inevitavelmente o debate sobre a legitimidade das instituições policiais no Brasil.

Identificar os entraves para transformação da Segurança Pública no Brasil se revela de suma importância no processo de reestruturação das instituições policiais, rechaçando assim as forças que impedem as mudanças sociais e políticas previstas com a Constituição Federal de 1988 e os anseios da sociedade brasileira.



4

4

A UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS CIVIS E MILITARES: DEBATE E ENTRAVES NO CONGRESSO NACIONAL

4.1. A CONTROVÉRSIA JURÍDICA DA UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS CIVIS E MILITARES NO BRASIL

Segundo afirma CAETANO (2012), a palavra unificação delimita a ideia de unidade, representa uma integração plena que culmina com a morte ou mudança das estruturas que engendram o novo sistema. A unificação das polícias tem a finalidade de unir duas forças distintas em uma única força de segurança estadual. Desta forma as duas instituições exercem grande resistência sobre essa questão.

O mérito quanto à pertinência jurídica da matéria no ordenamento brasileiro já recebeu tratamento diferente.

Nas palavras do então deputado Edmar Batista Moreira, nas considerações finais de seu voto em separado quando da apreciação da PEC 613/98 e se em consonância com o Artigo 144, § 2º, da Constituição Federal, assim se posicionou pela inconstitucionalidade da matéria:

A polícia estadual será única e de natureza civil, desprezando a própria autora, seu voto em favor da aprovação da Emenda Constitucional nº 18/98, que estabeleceu o regime jurídico próprio dos militares dos Estados, reduzindo a centenária dimensão institucional da Polícia Militar e da Polícia Civil à condição de simples Departamentos, [...]. Por estas razões, ao concluirmos esse voto em separado, pronunciamo-nos pela inadmissibilidade total da PEC na 613, de 17 de junho de 1998, pois está eivada pela inconstitucionalidade, antijuridicidade e antiregimentalidade (BRASIL 1999, p. 28314).

No mesmo sentido da antijuridicidade, o deputado Maroni Torgan no seu voto em separado na apreciação da mesma PEC 613/98:

E de sabença geral, que os Estados Membros detêm a chamada "competência residual", a que se refere o § 1º do art. 25 da Constituição Federal. [...]. Como enfatiza o eminente constitucionalista e Presidente desta Casa, Deputado Federal MICHEL TEMER em sua obra Elementos de Direito

Constitucional, 110 Ed. S. Paulo, Malheiros. 1995, p. 36, *in verbis*: "vedação implícita é a impediente da reforma constitucional que reduza a competência dos Estados? Federados. Assim, não é permitido ao exercente de competência reformadora localizar as competências residuais dos Estados e, por emendas aditivas, acrescentá-las às da União ou do Município, por isto tende a abolir a Federação" (BRASIL, 1999, p. 28315).

Por outro lado, a viabilidade jurídica da matéria restou defendida quando da apreciação da PEC 430/2009, pelo relatório e voto do então deputado Raul Jungmann:

De todo o exposto e como não estão em vigor quaisquer das limitações circunstanciais à tramitação das propostas de emenda à Constituição expressas no § 1º do art. 60 da Constituição Federal, a saber: intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio. [...], manifestamo-nos pela admissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição nos 430 de 2009; 432, de 2009; 321/2013, 423/2014, 431/2014, 89/2015 e 127/2015 (BRASIL, 2009)

Outro aspecto latente na discussão que fomenta a unificação das polícias no Brasil é a crítica ao modelo policial antagônico existente nos estados, o chamado ciclo incompleto das polícias, que segundo OLIVEIRA (2008), vem gerando disfunções e desentendimento entre os órgãos, alegando a Polícia Militar que a Polícia Civil vem fazendo policiamento ostensivo e agindo na repressão imediata do crime, e a Polícia Civil acusa os policiais militares de usurpação por meio dos P2 (órgão de inteligência), que realizam atividades de investigação.

Em ação pioneira no Brasil o estado do Ceará saiu na frente para mudar efetivamente o modo de ver e pensar segurança pública, com a criação da academia de formação de agentes da segurança pública. Criada pela lei estadual nº 14.629 de 2010, inaugurada oficialmente em 18 de maio de 2011, a Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará surgiu como um órgão vinculado a Secretária de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará (SSPDS) responsável pela formação inicial e continuada de todos os profissionais que integram o sistema de segurança pública e defesa do Estado do Ceará, inclusive os da defesa civil: Polícia Civil, Polícia Militar, Perícia Forense e Corpo de Bombeiros Militar.

O objetivo é desenvolver e executar, de modo exclusivo e integrado, formação inicial, continuada, graduação, pós-graduação (lato sensu e stricto sensu) dos profissionais de segurança pública, da defesa civil e de instituições públicas conveniadas, produzindo e socializando o conhecimento científico e tecnológico, por meio do ensino, da pesquisa e da extensão. E, tornar-se como referência nacional e internacional no modelo de formação integrada dos profissionais de segurança pública, da defesa civil e de instituições públicas conveniadas.

No entanto, é importante ressaltar que o modelo policial brasileiro merece atenção e reformas. As duas instituições existentes nos estados da federação, polícia militar e polícia civil, não “conversam” entre si, são dispendiosas, não há compartilhamento de informações, existe divergência entre praças e oficiais – polícia militar, e agentes e delegados – polícia civil, o sistema de trabalho em ciclo incompleto causa enorme ineficiência estima-se que em média apenas 10% dos homicídios ocorridos no Brasil tem autoria desvendada.

4.2. PROPOSTAS DE UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS CIVIS E MILITARES NO BRASIL APRESENTADAS NO SENADO FEDERAL DEPOIS DE 1988

Em 20 de fevereiro de 2002, senadores apresentaram projeto de decreto legislativo - PDL nº 2/2002 (BRASIL, 2002), do Senador Nabor Júnior, cujo objeto visava submeter a plebiscito a unificação das polícias civis e militares dos Estados e Distrito Federal. Foi usado como justificativas argumentos que até os dias de hoje estão presentes nos debates, ou seja, a crise que envolve a segurança pública, sensação de insegurança e impotência que a sociedade vive, a precariedade da estrutura das corporações policiais, mudança nos procedimentos para padrões mais modernizado, humanizado e contemporâneos.

A ideia de convocar o povo para decidir se prefere mudança na formatação das instituições ou não, na verdade queria tirar dos ombros dos parlamentares da época a responsabilização por um possível fracasso em tal epopeia. São instituições centenárias, por tal exige uma postura mais prudente. Outro ponto que foi ressaltado à época e está presente atualmente são os lobbies. Já se falava dessa prática por parte de alguns membros das instituições que não aceitavam perder a

condição para a qual foram aprovados em concurso e por outras formas democráticas a época.

Em 24 de março de 2003, foi lido o parecer pela rejeição do projeto de decreto legislativo nº 2/2002 (BRASIL, 2003), sob o argumento de ser intempestivo o projeto, pois visava a eleição de 2002, portanto, pela data da leitura do parecer, já não havia tempo hábil. Concluiu, ainda, por apresentação de projeto de lei versando sobre as polícias estaduais, e em ambas as proposições já constam proposta de unificação das polícias civis e militares.

A proposta de emenda à constituição, PEC nº 21/2005 (BRASIL, 2005), do Senador Tasso Jereissati, foi apresentada no Senado Federal em 12 de maio de 2005. Os autores disseram que a proposição é fruto de um processo histórico, que teve início, nos idos de 1997, quando o então Governador de São Paulo, Mário Covas, pioneiramente, apresentou proposta de emenda à Constituição com vistas à reestruturação dos órgãos de segurança pública, propondo a unificação das polícias, entre outras medidas de aprimoramento do sistema. Em sua tramitação por quase seis anos no senado federal, houve várias audiências públicas para ouvir autoridades civis e militares, acadêmicos e representantes de classes de cada instituição, o relator da matéria apresentou um parecer rejeitando a PEC por inconstitucionalidade. Em 11 de março de 2011 a proposta foi arquivada.

No ano de 2011 foi apresentado mais um projeto que trata sobre unificação das polícias estaduais, a PEC nº 102/2011 (BRASIL, 2011), do Senador Blairo Maggi, em 20 de outubro de 2011, cujo objetivo central era alterar dispositivos da Constituição Federal para permitir à União e aos Estados dentre outras coisas a criação de polícia única e dá outras providências. Depois de vários procedimentos regimentais, a proposta teve parecer favorável pelo relator, porém não foi colocada em votação devido aos inúmeros requerimentos, depois de oito anos a PEC foi arquivada.

Em 2013, sobreveio a apresentação da PEC nº 51 (BRASIL, 2013), do Senador Lindbergh Farias, que pretendia reestruturar o modelo de segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial, com a fixação do ciclo completo para as polícias e carreira única por instituição policial. Fora arquivada ao final da legislatura, em 2018, nos termos do artigo 332 do Regimento Interno do Senado Federal.

Em 29 de setembro de 2015 foi apresentado mais um projeto que faculta aos Estados e Distrito Federal a possibilidade de unificar as polícias estaduais ou não. A denominada PEC nº 131/2015 (SBRASIL, 2015), do Senador Tasso Jereissati, cujo objeto é reestruturar os órgãos de segurança pública. Após anos de tramitação, em 2019 foi designado outro relator para emitir o parecer, porém, devido seu falecimento, e até a finalização desse trabalho de pesquisa, não houve movimentação legislativa para a matéria.

4.3. PROPOSTAS DE UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS CIVIS E MILITARES NO BRASIL APRESENTADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS DEPOIS DE 1988

A primeira proposta que se tem registro junto à Câmara dos Deputados é a PEC 60/1990 (BRASIL, 1990), de autoria do deputado Maurício Nasser, tendo sido apresentada em 13 de dezembro de 1990, no final da legislatura. O objetivo dessa PEC era a fusão das funções exercidas pela polícia civil e polícia militar estadual, através de alteração no artigo 144 da constituição federal de 1988. Esse projeto não chegou a ser deliberado, pois acabou a legislatura e no ano seguinte, em 2 de fevereiro de 1991, foi arquivado nos termos dos artigos 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

A PEC 46/1991 (BRASIL, 1991), de autoria do deputado Hélio Bicudo, que a bem da verdade não tratou exclusivamente de unificação, mas sim, de desmilitarizar a polícia militar estadual, tornando-a civil, para que então fosse desvinculada das forças armadas. O projeto teve parecer favorável para sua admissibilidade na comissão de constituição, justiça e cidadania, mas, quando foi formada a comissão especial, em 06 de novembro de 1992, com a finalidade de apreciar a PEC, o relator após inúmeras audiências públicas onde foram ouvidas autoridades civis e militares, além de profissionais e acadêmicos na área de segurança pública, concluiu que o sistema policial brasileiro na forma como está instituído pela constituição vigente apresenta, inegavelmente, deficiências que refletem negativamente na eficácia das ações esperadas de prevenção e repressão das atividades criminosas. Tal ineficiência decorre de numerosos fatores que deverão ser objeto de providências do poder público a curto, médio e a longo prazo, dentre as primeiras, é de se ressaltar aquelas que produzam seus efeitos diretamente na imagem

dos órgãos policiais, sejam federais ou estaduais junto à população beneficiária das ações de segurança pública.

Findou-se a discussão da PEC 46/1991 por entender que o momento não era oportuno para inserir mudança tão profunda no sistema de segurança pública, e que o próprio Poder Executivo estava realizando um estudo envolvendo vários segmentos ligados à área de segurança pública, forças armadas e jurídica. Em 31 de janeiro de 2003 o projeto foi arquivado nos termos do artigo 105 do regimento interno da Câmara dos Deputados.

Em 1997 foi apresentada a PEC 512 (BRASIL, 1997), tendo como objeto a extinção de algumas polícias e a criação da polícia estadual e do Distrito Federal, através da alteração da Constituição Federal de 1988. O autor da proposta pretendeu substituir a expressa citação da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militares por uma denominação única intitulada polícia estadual - com a intenção definida de conhecer unidade de comando nas ações estaduais de segurança. Porém, foi mantida uma estrutura distinta e autônoma nas polícias civil militar e o corpo de bombeiros militares, assegurando a esses órgãos as mesmas competências funcionais que hoje possuem. O projeto também não caminhou, foi arquivado em 02 de fevereiro de 1999, nos termos do artigo 105 do regimento interno da Câmara dos Deputados.

A PEC 613/1998 (BRASIL, 1998), apresentada em 17 de julho de 1998, estabelecia que a União organizaria além das Polícia Federal, a Polícia e Corpo de Bombeiros Distrital, e os Estados da federação organizarão a Polícia Estadual e Defesa Civil Estadual. Embora tendo sido considerada pelo relator, então deputado Aloysio Nunes, como apta quanto aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, houve dois pareceres contrários a esse entendimento, dos deputados Edmar Moreira e Maroni Torgan, que foram derrotados pela maioria dos membros da comissão de constituição, justiça e cidadania, que aprovaram o parecer do deputado relator, no dia 09 de junho de 1999. Porém, enquanto se aguardava a constituição da comissão especial, por decisão do presidente da Câmara dos Deputados à época, esta PEC foi apensada a PEC 151/1995, no dia 29 de junho de 1999. Que posteriormente foi apensada a PEC 534 de autoria do Senador Romeu Tuma, que também altera o artigo 144 da constituição federal de 1988.

Posteriormente sobreveio a PEC 446/2001 (BRASIL, 2001), apresentada em 13 de novembro de 2001, com o objetivo de acrescentar o artigo 84 da ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determinando a realização de plebiscito sobre a unificação das Polícias. Como a movimentação na CCJ foi demorada, não houve nenhuma deliberação sobre essa PEC. No dia 31 de janeiro de 2003, o projeto foi arquivado nos ternos do artigo 105 do regimento interno da Câmara dos Deputados.

A PEC 181/2003 (BRASIL, 2003), no mesmo sentido da unificação das Polícias Civil e Polícia Militar, foi apresentada em 16 de outubro de 2003, tendo sido designado relator, apresentando o voto pela admissibilidade da PEC 181/2003, aprovada na CCJ em 17 de novembro de 2005. Porém, três requerimentos foram apresentados com o intuito de fazer essa PEC ser apensada a PEC 151/1995, por se tratar de matéria correlatas, conforme está no Regimento Interno da Câmara dos Deputados artigos 139, I c/c 142. Dois destes foram apresentados pelo deputado João Campos, Delegado de Polícia Civil de Goiás. Em dezembro de 2005, o requerimento de João Campos foi deferido, sendo posteriormente apensada a PEC 534 de autoria do Senador Romeu Tuma, que também altera o artigo 144 da constituição federal de 1988.

Em 28 de Agosto de 2007, foi apresentado mais uma proposta com o objetivo de unificar as Polícia Civil e Polícia Militar dos Estados, a PEC 143/2007 (BRASIL, 2007). Sem declarar motivos, o autor Deputado Edmar Moreira, solicitou a devolução da PEC para ele. Fato que ocorreu em 19 de setembro de 2007.

Mais recentemente, no ano de 2009, a PEC 430/2009 (BRASIL, 2009). foi apresentada pelo deputado Celso Russomanno. Como outras PEC's traz também como um dos objetivos unificar as Polícias Civil e Polícia Militar dos Estados e Distrito Federal. Tendo uma movimentação intensa desde sua entrada no processo legislativo. São 44 requerimentos, 10 pareceres e votos em separado, 6 emendas ao projeto e 5 despachos. No momento aguarda o parecer do novo relator, indicado em 20 de dezembro de 2019. Deputado Gurgel, Sargento da Polícia Militar do RJ.

Sobreveio ainda a PEC 432/2009 (BRASIL, 2009), apresentada em 11 de novembro de 2009, de autoria do deputado Marcelo Itagiba, cujo objetivo principal é a unificação das Polícia Civil e Polícia Militar dos

Estados e Distrito Federal. No mesmo dia, houve um pedido de apensação desta PEC, a PEC 430/2009. Segue caminhado de acordo com a movimentação da PEC principal.

Por fim, o deputado Jorginho Melo apresentou em 06 de agosto de 2014 a PEC 423/2014 (BRASIL, 2014), cujo objetivo principal é permitir a União e aos Estados a unificação das Polícias Civil e Polícia Militar. Em 17 de abril de 2019 também foi apensada junto a PEC 430/2009.

4.4. BREVE RESUMO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS DURANTE A COMISSÃO DE ESTUDO SOBRE UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS

Ser um pesquisador participante oportuniza conhecer com riqueza de detalhes o pensamento de cada convidado envolvido na discussão que perdurou por quase três anos na Câmara dos Deputados. Assim, dedicamos essas tópicos para demonstrar quão diferente é o posicionamento da sociedade civil organizada, acadêmicos, autoridades civis e militares em relação ao tema.

As audiências foram realizadas em dias alternados e com representantes separados por segmentos, a fim de proporcionar-lhes maior liberdade na manifestação dos pensamentos e assim, contribuir mais com o resultado do estudo. Vale registrar o posicionamento da maioria dos convidados nas audiências públicas, para melhor entendimento da complexidade do tema, onde cada um falou do que tinha interesse e conhecimento, certamente o debate produziu um material acadêmico incomensurável, conforme está no relatório final apresentado em 2018 (BRASIL, 2018).

Na primeira audiência pública compareceram as seguintes autoridades da Polícia Militar, TC. PM Agnaldo Augusto da Cruz, Secretário Executivo do Conselho Nacional dos Comandantes-Gerais (CNCG), Cel. PM Marlon Jorge Teza, Presidente da Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (FENEME); Coronel PM Nilton Gonçalves Kisner, Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado de Rondônia.

Após explanação dos convidados, observou-se o que a tônica que predomina na classe graduada de policiais é que a Segurança Pública está falida e por isso precisa-se fazer mudanças no sistema atual, porém, a militarização não é o ponto fulcral dessa mudança. A unificação das polícias, é um esforço muito grande para pouco efeito prático, porque não resolverá o problema na segurança pública. Quanto mais polícias tiver é melhor para a sociedade. E finalizaram o raciocínio afirmando que “o ciclo completo para todas as polícias é o primeiro passo para a mudança” (BRASIL, p.8, 2018).

Na segunda audiência pública compareceram os delegados de polícia civil representando a categoria, Dr. Wladimir Sérgio Reale, Vice-Presidente Jurídico e Presidente da ADEPOL-RJ, José Paulo Pires, Presidente da Federação Nacional dos Delegados do Brasil - FENDEPOL, Kleber Luiz da Silva Junior, Assessor Institucional da Polícia Civil, representante do Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil – CONPC.

Os convidados trouxeram em suas abordagens muitos assuntos, desde aspectos estruturais da segurança pública como também o ideológico em relação a polícia militar, mas preferimos nos ater ao objetivo proposto nesse trabalho. Para modificar a atual estrutura, seria necessário rever o acordo que foi realizado na Constituinte de 1988, o qual manteve duas polícias com funções diferentes; Não aceitam discutir a unificação das polícias sem que inclua no debate o tema da desmilitarização; Discordam da tentativa de incluir o chamado ciclo completo de polícia na mesa para debate; Para os convidados a segurança pública precisa ser ajustada no financiamento, porque não há verba suficiente para segurança pública, na estruturação, até hoje existe há uma inércia no legislativo em relação a leis orgânicas das instituições e na instrumentalização, porque não há instrumentos necessários para uma atuação mais eficiente e efetiva. Finalizando a discussão, concluíram que à unificação de policiais ainda não está madura. Há muitos pontos na discussão que antecedem a unificação: diferenças salariais, diferença de regimes, desmilitarização etc (BRASIL, p.9, 2018).

Na terceira audiência pública compareceram os praças das policias militares representados por Heder Martins Oliveira, Vice-Presidente da Associação Nacional de Praças - ANASPRA, Luis Claudio Coelho de Jesus, Diretor da Associação Nacional das Entidades

Representativas de Policiais Militares e Bombeiros Militares de Goiás, ANERMB – GO.

Os convidados de trouxeram uma reflexão completamente diferente do que se supunha em relação a temática. Para esses representantes a unificação é um risco para a democracia, principalmente porque a desmilitarização permitira a polícia única fazer greve, como é hoje o caso da polícia civil, trazendo assim um grande risco à segurança pública. No entendimento da classe a discussão sobre unificação deveria ser ampliada para as demais forças de segurança pública, da esfera municipal e federal. Finalizando a participação, com a assertiva de que para tornar a segurança pública mais eficiente é preciso investir em melhores condições de trabalho, permitir o ciclo completo de polícia e estabelecer um fundo nacional de segurança pública (BRASIL, p.10, 2018).

Na quarta audiência pública os agentes de polícia foram representados por Alexandre Rocha, diretor do Sindicato dos Policiais Cíveis do Distrito Federal – SINPOL/DF; Luciano Marinho de Moraes, Secretário Geral da Federação Interestadual dos Policiais Cíveis (Região Norte e Centro-Oeste) - FEIPOL, Jânio Bosco Gandra, Presidente da Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Cíveis -COBRAPOL.

Para esses representantes a retórica da unificação e desmilitarização são trazidas desde a década de 1990. Traz-se à tona esse tema para não avançar nas questões mais importantes e imediatas como, integrar a atuação policial, fortalecer e nivelar as carreiras das instituições policiais, efetivar políticas públicas que ajudem combater a criminalidade, o problema da morte excessiva de policiais em campo ou suicídio, unificar a própria instituição primeiramente, antes de querer unificar as polícias, de maneira a diminuir o abismo que existe entre praças e oficiais, agentes e delegados, e isso, seria possível através do ingresso em carreira única por concurso. Finalizam deixando claro que também são contra o ciclo completo de polícia e estão prontos para discutir a questão da militarização (BRASIL, p.10,11, 2018).

Na quinta audiência pública foram convidados a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Defensorias Públicas Federais e Estaduais para se manifestar sobre o assunto. Estiveram presente Fernanda Mambrini Rudolfo, Defensora Pública do Estado de Santa Catarina e Diretora da Escola Nacional dos Defensores Públicos (ENADEP),

representando as Defensorias Públicas Estaduais. A OAB não enviou representante.

A representante das defensorias pública estaduais, falou ser a favor da unificação, embora toda mudança enseje resistência, é necessário quebrar paradigmas. A unificação passa pela questão da desmilitarização. A desmilitarização é um passo essencial. Não é concebível que haja treinamento militar para as polícias, as quais têm que atuar com civis. É necessária uma alteração profunda na estrutura da segurança pública, o que não impede avanços na questão da unificação (BRASIL, p.11,12, 2018).

Na sexta audiência pública foi convidado Claudio Chaves Beato Filho, Coordenador do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) da Universidade Federal de Minas Gerais.

Dentro de uma visão mais acadêmica, o tema foi abordado de forma mais reflexiva, aprofundada, não institucionalizada ou ideológica. Trouxe a reflexão, por exemplo, a necessidade de profissionalização e cooperação entre polícias, necessidade de gestão da informação e a necessidade de avaliação da atividade policial, em outro momento ficou claro que na visão do estudioso a polícia e a justiça criminal no Brasil são fragmentadas, o Ministério Público e o Poder Judiciário se colocam distantes da segurança pública, como consequência temos um sistema penal precário, sensação de impunidade preocupante, apesar dos presídios estarem lotados.

Continuando com o que foi explanado na sexta audiência, dentro do aspecto de efetividade da atividade policial, o resultado pífio que temos é fruto da falta de compartilhamento de dados e de informações de inteligência entre as instituições, porque não existe integração na maior parte da atividade policial em todo Brasil. Deficiência legislativa na área de segurança pública, forte desconfiança da sociedade nas instituições e por isso, temos baixos índices de aprovação das polícias.

Para o Coordenador do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública, há no Brasil a cultura do insulamento: a polícia civil vive no mundo jurídico (cultura bacharelesca) e a polícia militar vive acastelada no mundo militar (cultura da verticalização), a tendência mundial é de descentralização policial, dando mais liberdade de ação ao agente que atua na ponta. Alerta sobre a dificuldade de controle civil

das polícias. Pois quem faz esse papel no Brasil atualmente é a mídia. Ao final de sua fala afirmou que o modelo de gabinete de gestão integrada tem tido resultados em algumas localidades ((BRASIL, p.12, 2018).

Na sétima audiência pública estiveram presentes Humberto de Azevedo Viana Filho, Presidente do Conselho de Administração Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Carolina Ricardo, Assessora Sênior do Instituto Sou da Paz, Cel Ubiratan Ângelo, Coordenador da Área de Segurança Humana do Viva Rio, Maria de Lourdes Rocha Lima Nunes, Coordenadora-Geral do Movimento Nacional dos Direitos Humanos - MNDH; André Zanetic, Pesquisador do Núcleo de Estudos e Combate à Violência da Universidade de São Paulo - NEV/USP.

Pela experiência dos convidados na questão de segurança pública foram feitas considerações importantes que merecem ser destacadas neste tópico. Para Humberto Viana Filho (BRASIL, p.13, 2018), há resistência natural em relação à unificação, por isso é preciso falar de integração, uma vez que não exigiria mudança na legislação nem a criação de uma polícia única. Ponto de concordância entre todos é que as polícias civis e militares possuem estruturas totalmente diferentes. Seria interessante que cada Estado tivesse liberdade para estruturar seu modelo policial, porém tal medida tem vantagens e desvantagens em sua visão. Vantagem: a polícia seria formada conforme as necessidades criminais locais e de acordo com a disponibilidade de recursos de cada Estado. Desvantagem: são 26 Estados e mais o Distrito Federal, e essa liberdade poderia causar tumulto. Finaliza sua participação alertando que a mudança das instituições poderá encontrar entraves corporativos, e que todas as formas de integração tentadas até hoje tiveram resultados superficiais (BRASIL, 2018).

Carolina Ricardo (BRASIL, p.13, 14, 2018), assessora Sênior do Instituto Sou da Paz, traz em sua participação algumas considerações importantes para a pesquisa acadêmica, como por exemplo, diz que é importante estudar o modelo policial de outros países; estudo de caso da Colômbia, desde 1991, a polícia nacional tem característica híbrida (civil e militar) e de ciclo completo, crise de confiança na polícia, problemas de corrupção, de direitos humanos, envolvimento de policiais e cartéis de drogas.

No que tange o dilema das polícias no Brasil, para ela não é possível pensar em reforma somente discutindo ciclo completo, não é possível uma reforma sem mobilizar os Estados, as polícias no Brasil são pouco transparentes, é preciso um olhar crítico sobre as instituições policiais, o debate deve ser mais aberto e mais acessível à sociedade, Há uma espécie de monopólio sobre o tema e o assunto é muito pautado por interesses corporativos, o que dificulta um processo de mudança e finaliza dizendo que o debate ainda é muito parcial (BRASIL, 2018).

Para o Cel. Ubiratan Ângelo, Coordenador da Área de Segurança Humana do Viva Rio (BRASIL, p.14. 2018), em sua participação diz que polícia é fiscalização, controle, mediação e prevenção, a polícia deve servir e proteger o cidadão, deve ser imparcial, competente e eficiente, para o cidadão, pouco importa se temos uma, duas ou três polícias, o que importa é ter uma polícia eficiente. Para o pesquisador é preciso mudar, temos duas polícias com ciclo incompleto e há disputas de poder dentro e fora das corporações. A unificação de atividades é necessária, porém, antes de pensar em unificação das polícias, deve-se implementar reformas que proporcionem maior eficácia (BRASIL, 2018).

Na hora de sua exposição, Maria de Lourdes Rocha Lima (BRASIL, p.14, 2018). Coordenadora-Geral do Movimento Nacional dos Direitos Humanos disse que a maioria dos militantes do MNDH é a favor da desmilitarização. Porém, a grande preocupação em relação a possibilidade de uma unificação ou integração é prejudicar os direitos dos policiais. Em sua última análise disse que as duas polícias podem trabalhar de forma integrada e não há necessidade de unificação.

Finalizando a exposição na sétima audiência, André Zanetic (BRASIL, p.14, 15, 2018). Pesquisador do Núcleo de Estudos e Combate à Violência da Universidade de São Paulo, afirma que o modelo policial brasileiro não encontra paralelo em nenhum lugar do mundo. Os maiores problemas são, modelo policial deficiente – bipartido, duas corporações que disputam entre si, desarticulação entre as polícias e falta compartilhamento de informações. Por essas e outras questões existentes afirma que talvez fosse viável a construção de uma nova polícia que fosse tomando espaço, pois a fusão das duas existentes seria muito difícil.

Na oitava audiência pública transcrita nesse trabalho os convidados foram os membros dos ministérios públicos, Edgard

Moreira da Silva, Procurador de Justiça de São Paulo, especialista em crimes difusos; Marco Antônio Zanellato, Procurador de Justiça de Interesses Difusos e Coletivos do Estado de São Paulo; Luiza Cristina Fonseca Frischeisen, Subprocuradora-Geral da República, representando o Coordenador da 7ª Câmara da Coordenação e Revisão - Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional – Ministério Público Federa - MPF (BRASIL, 2018).

Entre eles houve posicionamentos diferente que contribuíram muito para a análise do estudo realizado:

O ponto de divergência foi que no momento, a unificação não se mostra uma medida adequada. Há muitos atritos entre as duas corporações e a unificação seria muito custosa e onerosa. Se a médio e longo prazo houvesse a possibilidade de unificação, ela teria que ser gradual, iniciando por uma Escola Nacional de Polícia (unificação de doutrina) (BRASIL, p. 15, 2018).

Os demais convidados tiveram entendimento diferente do primeiro, se posicionaram:

A favor da unificação de polícias. Deve haver a desconstitucionalização das polícias. Os Estados da federação deveriam ter liberdade para unificar ou não conforme a sua realidade e possibilidade. A desmilitarização deve ser enfrentada. A discussão do assunto tem sido muito influenciada por aspectos corporativos. A Segurança Pública, vista no seu aspecto macro, geralmente fica em segundo plano. A melhora na segurança deveria ser o foco; em uma possível unificação, deve haver regras de transição, forte planejamento e preservação dos direitos dos policiais; a criação de uma escola nacional para unificação de doutrinas seria interessante; Estados devem ter liberdade para decidir o que é melhor (BRASIL, p.15, 16, 2018).

4.5. HISTÓRICO E RESULTADOS DA COMISSÃO ESPECIAL DE UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS CIVIS E MILITARES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Para melhor entendimento, a comissão especial na câmara dos deputados tem caráter temporário. São criadas para examinar e dar parecer sobre alguma das seguintes espécies de proposições: Propostas de Emendas à Constituição - PEC; projetos de código;

projetos que envolvam matéria de competência de mais de três comissões de mérito; denúncia oferecida contra o Presidente da República por crime de responsabilidade ou projeto de alteração do Regimento Interno. Algumas Comissões Especiais são criadas também, na prática, para estudar determinados assuntos e apresentar projetos sobre eles (BRASIL, 2021).

A comissão especial foi criada em 03 de setembro de 2015, com o objetivo de fazer estudo e apresentar propostas de unificação das polícias civis e militares. Trata-se de uma prerrogativa do presidente da câmara dos deputados constituir as comissões, conforme dispõe a alínea m do inciso I do artigo 17, c/c o inciso II do artigo 22 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989).

Cada comissão especial criada tem um número definido pela presidência da casa para funcionar e os líderes partidários têm que indicar seus representantes para como membros a referida comissão. A comissão especial de estudos para unificação das Polícias Civil e Militar ficou com 54 membros, sendo 27 titulares e 27 suplentes, em acordo como §§ 1º e 2º do artigo 33 do regimento interno (BRASIL, 1989).

Instalada a comissão, precisa realizar a eleição para escolher os membros da mesa diretora, que é composto por um presidente e mais três vice-presidentes. Após escolhido o presidente, este tem a prerrogativa de escolher o relator. Porém, para que haja harmonia no andamento dos trabalhos, é necessário acordo entre os maiores partidos para essas escolhas, desde presidente até o relator. Do contrário, ela sequer é criada pelo presidente da casa. Depois de criada, constituída e instalada a comissão, chegou a hora de eleger o presidente e os vice-presidentes. Embora o presidente seja muito importante para a condução dos trabalhos, para escolha do relator é imprescindível que o candidato à função de tenha um excelente trânsito entre a maioria dos membros, seja conhecedor da matéria a ser estudada, imparcialidade e reconhecida credibilidade entres seus pares.

No que diz respeito a criação e instalação da referida comissão especial, pelo fato de versar sobre duas instituições completamente antagônicas, embora exerçam a função de segurança pública, chegar ao ponto de convergência para a mesa diretora e a relatoria não foi tarefa fácil. Levou mais de um mês para vencer todas as dificuldades e

no dia da eleição não se chegou a um acordo para a presidência. Foi decidido no voto.

Na composição da mesa ficou um delegado de polícia civil como presidente, dois policiais militares e um advogado na vice-presidência e mais um advogado como relator, Vinicius Carvalho, este autor. A Polícia Civil conseguiu colocar 6 deputados, a Polícia Militar colocou 6 deputados com membros da comissão especial, além de dois Policiais Federal, os demais membros e não possuíam qualquer vínculo funcional com a segurança pública.

Em 24 de novembro de 2015, foi apresentado um roteiro de trabalho e aprovado pelos membros da comissão. Em razão das dificuldades inerentes aos trabalhos de qualquer comissão, do momento político vivido pela câmara dos deputados, como o afastamento do presidente da casa, processo de cassação no conselho de ética, impeachment da presidente da república etc., o roteiro foi reformulado diversas vezes. Fora realizada 11 audiências públicas, 12 seminários nacionais, 1 seminário internacional e 9 missões oficiais no exterior e 3 missões oficiais no Brasil (BRASIL, 2018).

Embora todas as atividades do trabalho realizadas pela comissão especial de estudo para a unificação das polícias civil e militar tiveram um papel esclarecedor no que concerne a perceber os objetivos corporativos, ideologias com finalidades políticas e etc., vimos também que para alguns parlamentares da Câmara e do Senado a temática sobre segurança pública, especialmente a que trata de unificação, não pode sequer ser colocada em discussão. Por outro lado, pode-se perceber que o grupo menos radical sobre a questão, entende ser completamente inviável juridicamente, devido a atribuir a possível unificação uma espécie de interferência da União na Forma Federativa de Estado, atingindo assim a cláusula pétrea, conforme o artigo 60 §4º da Constituição Federal de 1988 dispõe (BRASIL, 1988).

Nesse capítulo vimos que as propostas de emenda à constituição que tramitam nas casas legislativas federal que versam diretamente sobre unificação ou tenham dentro de seu objeto alguma forma de unificar as polícias civil e militar estão arquivadas ou foram apensadas a outros projetos que estão parados e sem movimentação legislativa. Na comissão especial de estudo sobre unificação das polícias civil e militar iniciada em 2015 e terminada em 2018, também não foi

diferente. A comissão foi encerrada sem apreciação e votação do relatório final. Porque não foi alcançado o quórum mínimo para as deliberações na comissão, conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Concluimos este capítulo percebendo a existência de alguns entraves setoriais para se avançar nessa temática no Congresso Nacional, dentre eles podemos citar o lobby que as instituições polícia militar e polícia civil exercem sobre alguns membros do parlamento e também diretamente nos estados desses parlamentares, além da nítida falta de interesse do governo federal em lidar com uma matéria dessa magnitude. Temas esses que serão abordados no próximo capítulo.

QUADRO SINÓTICO DOS PROJETOS APRESENTADOS NO SENADO FEDERAL

Quadro 1 - Projetos Apresentados no Senado Federal							
PROP.	EMENTA	AUTOR	REL.	APRES.	SITUAÇÃO NO SF	DATA ÚLTIMA AÇÃO	ÚLTIMA AÇÃO
Projeto de Decreto Legislativo (SF) 02/2022	Submetem a plebiscito a unificação das polícias civis e militares dos Estados e do Distrito Federal.	Senador Nabor Júnior e Outros	Senador César Borges	20/02/2002	SARQ - Processo Arquivado	12/05/2003	
PEC 21/2005	Dá nova redação aos arts. 21, 22, 32, 144 e 167 da Constituição Federal, para reestruturar os órgãos de segurança pública	Senador Tasso Jereissati e Outros	Senador Romeu Tuma	12/05/2005	SARQ - Processo Arquivado	11/03/2011	
PEC 51/2005	Altera os arts. 21, 24 e 144 da Constituição; acrescenta os arts. 143-A, 144-A e 144-B, reestrutura o modelo de segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial.	Senador Lindbergh Farias, Senadora Angela Portela e Outros	Senador Randolfe Rodrigues	24/09/2013	SARQ - Processo Arquivado	17/12/2019	

PEC 102/2011	Altera dispositivos da Constituição Federal para permitir à União e aos Estados a criação de polícia única e dá outras providências.	Senador Blairo Maggi e Outros	Senador Randolfe Rodrigues	20/10/2011	SARQ - Processo Arquivado	17/12/2019	
PEC 131/2015	Dá nova redação aos arts. 21, 22, 32, 144 e 167 da Constituição Federal, para reestruturar os órgãos de segurança pública.	Senador Tasso Jereissati e Outros	Sem Relator	29/09/2015	CCJ Matéria com a Relatoria	18/5/2016	CCJ Matéria com a Relatoria

QUADRO SINÓTICO DOS PROJETOS APRESENTADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Quadro 2 - Projetos Apresentados na Câmara dos Deputados							
PROP.	EMENTA	AUTOR	REL.	APRES.	SITUAÇÃO NO SF	DATA ÚLTIMA AÇÃO	ÚLTIMA AÇÃO
PEC 60/1990	Dispõe sobre a polícia civil dos estados. Explicação: fundindo as funções exercidas pela polícia civil e polícia militar no âmbito da polícia estadual, alterando o art. 144 da CF/1998. Admissibilidade da CCJR.	Maurício Nasser	Sem Relator	13/12/1990	MESA Arquivada	02/02/1991	MESA Arquivado nos termos do art. 105 do Regimetro Interno.
PEC 46/1991	Introduz modificações na estrutura policial. Explicação: desmilitarizando a polícia, submetendo-a à fiscalização do Judiciário, e quanto à polícia judiciária a subervisao caberá ao Ministério Público. Alterando o art. 144 e suprimindo o §3º do art. 125, que se refere à	Helio Bicudo	Dep. Hélio Rosas	17/09/1991	MESA Arquivado	31/01/2003	MESA Arquivado nos termos do art. 105 do Regimetro Interno.

	Justiça Militar Estadual, da CF/88.						
PEC 512/1997	Altera a redação do art. 144 da Constituição Federal. Explicação: extinguindo a Polícia Rodoviária, a Polícia Ferroviária, ampliando a competência da Polícia Estadual e do Distrito Federal, alterando a CF/88.	Adhemar de Barros Filho	Dep. Cândido Mendes	17/08/1997	MESA Arquivado	02/02/1999	MESA Arquivado nos termos do art. 105 do Regimeto Interno.
PEC 613/1998	Dispõe sobre a estruturação do sistema de Segurança Pública, cria o Sistema de Defesa Civil e dá outras providências. Explicação: Estabelece que a União organizará a Polícia Federal, a Polícia e o Corpo de Bombeiros do Distrito Federal; os Estados organizarão a Polícia Estadual e a Defesa Civil, composta do Corpo de Bombeiros Estadual; extingue a	Zulaiê Cobra	Sem Relator	17/06/1998	PLEN Tramita em conjunto (Proposição Principal: PEC 534/2000)	20/04/2021	PLEN – Requer a inclusão na Ordem do Dia da PEC 534/2002, que “Altera o art. 144 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências da Guarda Municipal e criação da Guarda Nacional.

	Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal, atividades que serão exercidas pela Polícia Federal.						
PEC 446/2001	Acrescenta Artigo 84 da ADCT, determinando a realização de plebiscito sobre unificação da Polícia. Explicação: Alteando a Constituição Federal de 1988.	Fernando Zuppo	Sem Relator	13/11/2001	MESA Arquivado	31/01/2003	MESA Arquivada nos termos do art. 105 do Regimetro Interno
PEC 181/2003	Altera o art. 144 da Constituição Federal relativo a Segurança Pública e acrescenta o art. 90 aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias. Explicação: Inclui nas competências das Polícias Cíveis e Militares a possibilidade de atuação em todas as funções policiais (polícia administrativa e judiciária), unifica as competências das polícias estaduais.	Josias Quintal	Sem Relator	16/10/2003	PLEN Tramita em conjunto (Proposição principal: PEC 534/2000)	20/04/2021	Requer a inclusão na Ordem do Dia da PEC 534/2002, que "Altera o art. 144 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências da guarda municipal e criação da guarda nacional

PEC 143/2007	Dá nova redação aos arts. 21, 22, 30, 32, 42, 144 e 167 da Constituição Federal, para unificar os órgãos de segurança pública, e dá outras providências. Explicação: Unifica as Polícias Civil e Militar, denominando-as Polícia Estadual; incorpora as Polícias Rodoviária Federal e Ferroviária Federal com a Polícia Federal, concede a ambas as atribuições de polícia judiciária da União; possibilita a vinculação de receitas de impostos para ações de segurança pública. altera a Constituição Federal de 1988.	Edmar Moreira	Sem Relator	28/08/2007	MESA Devolvido ao Autor	19/09/2007	MESA Devolvida ao Autor, nos termos do §1º do art. 137 do RICD
PEC 430/2009	Altera a Constituição Federal para dispor sobre a Polícia e Corpos de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal	Celso Russumano	Dep. Vitor Hugo	05/11/2009	CCJC Aguardand o parecer	21/06/2021	CCJC Designado Relator Dep. Vitor Hugo

	<p>e Territórios, confere atribuições às Guardas Municipais e dá outras providências.</p> <p>Explicação: Cria a nova Polícia do Estado e do Distrito Federal e Territórios, desconstituindo as Polícias Cíveis e Militares.</p> <p>Desmilitariza os Corpos de Bombeiros Militar que passa a denominar-se: Corpo de Bombeiros do Estado e do Distrito Federal e Territórios, e institui novas carreiras, cargos e estrutura básica.</p>						
PEC 432/2009	<p>Unifica as Polícias Cíveis e Militares dos Estados e do Distrito Federal; dispõe sobre a desmilitarização dos Corpos de Bombeiros; confere novas atribuições às Guardas Municipais; e dá outras providências.</p> <p>Explicação: Cria a Polícia e Corpo de Bombeiros dos Estados,</p>	Marcelo Itagiba	Dep. Vitor Hugo	11/11/2009	CCJC Tramitando em conjunto (Proposição principal: PEC 430/2009)	21/06/2021	CCJC Designado Relator Dep. Vitor Hugo

	Distrito Federal e Territórios e o Corpo de Bombeiros, e institui novas carreiras, cargos e estrutura básica						
PEC 423/2014	Altera dispositivos da Constituição Federal para permitir à União e aos Estados a criação de polícia única e dá outras providências. Explicação: Prevê o ciclo completo de ação policial na persecução penal e da ação de bombeiro; altera a denominação das polícias militares para forças públicas estaduais e do Distrito Federal e Territórios e do corpo de bombeiros militares para corpo de bombeiros dos Estados e Distrito Federal e Territórios.	Jorginho Mello	Dep. Fábio Trad	06/08/2014	CCJC Requer a realização de Reunião de Audiência Pública	-03/05/2021	CCJC – Requer a realização de Reunião de Audiência Pública.

QUADRO SINÓTICO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Quadro 3 - Audiências Públicas				
AUDIÊNCIA PÚBLICA	PARTICIPANTE	INSTITUIÇÃO REPRESENTADA	DATA	RESUMO DO TEMA
1ª AP	1) TC. PM Agnaldo Augusto da Cruz; 2) Cel. PM Marlon Jorge Teza; 3) Cel. PM Nilton Gonçalves Kisner.	Oficiais Polícia Militar	08/12/2015	Crítica ao modelo atual de Segurança Pública; Unificação Geral; Ciclo Completo; etc.
2ª AP	1) Dr. Wladimir Sérgio Reale; 2) Dr. José Paulo Pires; 3) Dr. Kleber Luiz da Silva Junior.	Delegados de Polícia Civil	01/03/2016	Revisão Constitucional; Votar Lei Orgânica das Polícias; Desmilitarização.
3ª AP	1) Heder Martins Oliveira; 2) Elisando Lotin de Souza; 3) Luis Claudio Coelho de Jesus.	Associações de Praças da Polícia Militar	08/03/2016	Contra Unificação; Ciclo Completo; Melhorias Salariais.
4ª AP	1) Alexandre Rocha; 2) Luciano Marinho de Moraes; 3) Jânio Bosco Gandra.	Associações de Agentes de Polícia Civil	05/04/2016	Integração das polícias; Fortalecimento das Polícias; Integrar as instituições iternamente.
5ª AP	1) Fernanda Mambrini Rudolfo	Escola Nacional dos Defensores Públicos	26/04/2016	Favorável a Unificação; Desmilitarização; Alteração Estrutural nas Polícias.
6ª AP	1) Claudio Chaves Beato Filho	Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) da Universidade	10/05/2016	Profissionalização e Cooperação entre as Polícias; Falta Recursos; Desconfiança da Sociedade;

		Federal de Minas Gerais		Controle Civil das Polícias.
7ª AP	1) Humberto de Azevedo Viana Filho; 2) Cel. Ubiratan Angelo; 3) Carolina Ricardo; 4) Maria de Lourdes Rocha Lima Nunes; 5) André Zanetic	Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Segurança Humana do Viva Rio; Instituto Souza Paz; Movimento Nacional dos Direitos Humanos; Núcleo de Estudos e Combate à Violência da Universidade de São Paulo - NEV/USP.	17/05/2016	Integração é melhor que Unificação; Desconstitucionalizar tema Modelo de Polícia; Entraves Corporativos; Ciclo Completo; Disputa de Poder nas Corporações; A Favor da Desmilitarização; Carreira Única.
8ª AP	1) Edgard Moreira da Silva; 2) Marco Antônio Zanellato; 3) Luiza Cristina Fonseca Frischeisen.	Procurador de Justiça de São Paulo; Procurador de Justiça de Interesses Difusos e Coletivos do Estado de São Paulo; Subprocuradora-Geral da República da 7ª Câmara da Coordenação e Revisão - Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional – MPF.	07/06/2016	Unificação Muito Custosa para a Sociedade; Unificar a Doutrina; Desconstitucionalização das Polícias; Liberdade dos Estados para Unificar; Contra Justiça Militar; Escola Nacional para Unificar Doutrina.



5



5

OS ENTRAVES DAS PROPOSTAS DE UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS CIVIS E MILITARES NO CONGRESSO NACIONAL

Todas as demandas sociais são legítimas, porém, o sucesso legislativo delas, a edição de uma lei propriamente, é quiçá o grande enigma a ser esclarecido pelos agentes políticos para a sociedade, seja aos seus coadjuvantes assim como aos leigos, sobretudo numa democracia altamente segmentada, pluralista, e sob um sistema legislativo e político marcadamente burocrático, de vínculos desarranjados entre Poderes e suas funções constitucionais.

Não diferente de outros temas de vital importância, a segurança pública, ou neste particular, os desafios para a reestruturação das instituições policiais brasileiras, sendo a unificação delas apenas uma faceta de tantas outras possíveis soluções capazes de alterar uma realidade desastrosa, sofrem com os percalços do processo democrático de convergência para edição de uma lei.

Em suma, mesmo diante de vários motivos para se buscar uma reforma das instituições policiais, como já relatado nos capítulos anteriores, e frisa-se mais uma vez, não tão somente através da unificação que pode servir de contribuição para um novo paradigma ou ao menos um avanço nos debates acerca de saídas para evolução de um sistema flagrantemente fracassado sob a métrica de diversos índices, institutos nacionais, internacionais, enfim, afinal, o que é possível identificar como obstáculo do avanço destes debates?

A Comissão Especial de estudo instituída na Câmara dos Deputados para trazer a discussão e debate sobre eventual proposta de emenda à constituição para unificação das polícias, na qual tive a honra de ser Relator, evidenciou a experiência na prática dos sinuosos caminhos percorridos pelas demandas do nosso processo legislativo, não só da comissão especial de estudo para unificar as polícias como também das inúmeras PECs – propostas de Emenda à Constituição, que tramitam a passos muito lentos no Congresso Nacional.

Entraves de ordem regimental, influência de classes profissionais e falta de coesão dos objetivos, atuação de agenda *holders* e anti-

agenda *holders*, falta de interesse do Poder Executivo na condução da matéria, foram constatações que sem dúvidas merecem destaque para este e até mesmo quaisquer outros temas em sede de parlamento, dos quais ousaremos esmiuçar a abaixo.

5.1. DOS ENTRAVES PARA O DEBATE DAS PROPOSTAS

Por um lado, no que tange a experiência vivida durante a comissão especial de estudo para a unificação das polícias civil e militar na câmara dos deputados, conseguimos vislumbrar que a grande dificuldade para o desenvolvimento do trabalho em torno da construção de uma maioria para aprovar tal proposta legislativa se dá desde o início, no primeiro ato da Comissão Especial: a eleição da mesa diretora e a indicação do relator.

Em se tratando de um tema que opõe duas instituições policiais tradicionalmente marcadas pela animosidade, a escolha do relator que apresentará o parecer referente os trabalhos da comissão se vestiu de especial conflito. Este fato por si só já serviria para sequer dar início ao debate sobre o tema, isto porque, o dissenso sobre a sua escolha impede o desenvolvimento do diálogo, a distribuição democrática de procedimentos e o apreço imparcial no desenvolvimento do trabalho.

Desde o início, durante a reunião e fora dela, era nítida a atuação de alguns parlamentares favoráveis ao desenvolvimento e conclusão para consolidar a ideia de unificar as polícias, com a possibilidade dos delegados de polícia permanecerem em posição hierarquicamente superior, como os deputados Delegado Edson Moreira PR/MG e Delegado Waldir PSL/GO, e, por outro lado, alguns que sempre se movimentaram e articularam para não haver a unificação nem desmilitarização, mas sim o ciclo completo de ocorrência policial, como Subtenente Gonzaga PDT/MG e Capitão Augusto PR/SP. Em nosso estudo, essas reuniões evidenciaram o trabalho concreto de agenda *holders* e, também, de atores que fazem o papel inverso, os anti-agenda *holders* (SILVA; ARAUJO, 2018).

Por outro lado, após análise detida sobre todas as proposições na Câmara e no Senado que tem em seu objeto propostas de unificação das polícias até hoje iniciadas dão conta de que por falta de interesse político, a maioria sequer avançou no debate, estão muito distantes de

serem submetidas a votação e conseqüentemente, estão acabando com a possibilidade de discussão.

Carecendo de interesse, os próprios regimentos das Casas legislativas tratam de ditar o ritmo burocrático e prejudicial ao andamento das demandas. Inúmeros protocolos de requerimentos, pedidos de vistas, falta de base de apoio, trocas de membros das comissões, dentre outros elementos legitimamente permitidos, vão se tornando obstáculos que culminam quase que unanimemente no arquivamento das propostas, respectivamente pelos artigos 105 e 332 dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1989) e Senado Federal (BRASIL, 1970).

5.2. DOS GRUPOS DE PRESSÃO E LOBBY DAS CORPORações POLICIAIS

Atinente as críticas pelas mudanças as quais cogitam que as instituições policiais brasileiras necessitam se submeter, comparativamente aos casos de países relatados anteriormente e tidos como exemplos no trato da segurança pública, diversos atores se destacam nas discussões que saltam das proposições legislativas, do senso social, do setor acadêmico, das classes profissionais.

A unificação das polícias é deveras apenas um ponto específico dentre as diversas outras reais necessidades que se somam aos anseios desses atores que gravitam pelo tema da segurança pública no Brasil. Tal constatação ficou clara e evidente por conta dos encontros promovidos pela Comissão Especial instituída na Câmara dos Deputados, que, inicialmente direcionada a tratar do tema específico da unificação das polícias, trouxe à baila a extensão da discussão que vai além da mera união de forças policiais sob o mesmo órgão.

Provocados a trazerem suas percepções sobre a segurança pública no Brasil, sobretudo, a respeito da união das polícias, através de seminários segmentados por categorias específicas, respeitadas hierarquias e divisões interna *corporis* das próprias instituições policiais, foi possível detectar que o consenso sobre determinadas premissas para o futuro da atividade policial brasileira ainda está longe de um denominador comum, apesar do anseio por parte de algumas representações sociais, a exemplo dos especialistas em segurança pública, pelo iminente ciclo completo de polícia, na contramão até

mesmo do que se imaginaria em torno de uma premente unificação, assim como a insurgência corrente a favor da desmilitarização de forças policiais que lidam com civis.

A insatisfação das corporações com as próprias instituições é pública e notória. Segundo (SOARES; ROLIM; RAMOS, 2009, p. 45):

(...) apenas 15% dos policiais militares brasileiros defendem a manutenção do atual modelo de polícia. 77% querem mudança. Nas polícias civis brasileiras, 41% dos agentes e 40,1% dos delegados defendem o atual modelo, mas 56,4% dos delegados e 51,2% dos agentes desejam mudança. [...]. Isso significa que a maioria dos profissionais da área se identificam com a mudança. Então, entende-se que se trata de uma boa e promissora alternativa, a fim de transformar em ações efetivas os ideais de mudança significativa dentro da segurança pública estadual.

As classes representativas de oficiais das Polícias Militares ouvidas pela Comissão Especial pugnaram pelo ciclo completo das polícias, em detrimento de qualquer discussão em torno da unificação, julgando-a desnecessária e ineficaz para solucionar o problema da segurança pública. Defendem a manutenção da militarização das polícias estaduais.

Não diferente se mostrou a visão hierárquica abaixo. As classes representativas dos Praças mantêm-se contrários a unificação das polícias, defensoras do ciclo completo das polícias, porém, mais preocupados com a valorização salarial da carreira.

No âmbito das Polícias Civis, a desmilitarização é ponto primário a preceder a unificação, mas não só, devendo abranger o debate para diferenças salariais, regimes de atuação, e especialmente em políticas públicas adequadas que valorizem as carreiras e as condições de trabalho. Tanto o alto escalão quanto os demais servidores se posicionam contra o ciclo completo de polícia e consideram a unificação tema a ser melhor apurado.

Órgão de defesa no sistema Judiciário, tal qual Defensorias Públicas, repugna a ainda presente militarização das polícias no Brasil que lidam nas suas atividades com civis. Ainda que isso não obste a discussão acerca da unificação, vê-se que a prioridade ao sentir dessas entidades está na estrutura das instituições.

O Ministério Público, por sua vez, divergiu por seus representantes de classes, alguns contra outros a favor da unificação das polícias, sendo que estes últimos enfatizam a prioridade que se deve atribuir aos Estados na condução das suas polícias, combatendo-se então a desmilitarização e a desconstitucionalização.

O tema segurança pública deveras é muito complexo, e apenas uma parcela do que se julga capaz de promover uma mudança de paradigma, tal qual a unificação das polícias, revelou-se ainda mais intrincado. Neste cenário de posições acadêmicas, ciências sociais, representações de classes e seus anseios políticos, Poder Judiciário, enfim, que se desenvolve um debate, neste caso, distante de um consenso, ainda muito preso a tradições culturais e estruturais, a bem da verdade é que pouco se verificou na prática movimentações políticas que contribuíssem ao menos para o enriquecimento dos debates, para o avanço de discussões, assim então criando um estado de convergência.

Muito pelo contrário, a falta de interesse no avanço do debate sobre a unificação das polícias restou claro quando, instadas a demandarem suas sugestões, tão somente apenas duas entidades se posicionaram, uma representativa dos servidores da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais e outra da sociedade civil, relativamente a matéria de direitos humanos.



6



6

CONCLUSÃO

Embora não se tenha exaurido nesse estudo essa narrativa, o objetivo fulcral é identificar os obstáculos para discussão e votação de uma proposta legislativa para unificação das polícias civis e militares, visto que o parlamento tem se mostrado rígido às inúmeras tentativas de transformação no modelo segurança pública no Brasil desde a constituição de 1988.

O estudo possui importância notória, pois o Brasil há muito tempo enfrenta grave crise na área de segurança, de tal maneira que se exige uma resposta do Congresso Nacional. Mas o que se observa é a omissão das casas legislativas federais. O modelo de segurança pública brasileira é marcado pela coexistência em nível estadual de duas polícias de naturezas distintas, de ciclo incompleto e que desempenham funções e atribuições que não são compartilhadas. Dentre as principais medidas propostas no Congresso Nacional para transformar a segurança pública no Brasil, o fim do ciclo incompleto de polícia, a desmilitarização e a unificação são temas correntes.

Neste trabalho foram identificadas algumas complexidades existentes na estruturação do Congresso Nacional para a produção de leis que venham ao encontro das mudanças que a sociedade anseia. O comportamento Legislativo é demasiadamente moroso no que tange aos assuntos que não fazem parte da pauta de prioridade da base de maioria parlamentar e do governo. No que diz respeito a aprovar uma PEC – proposta de emenda à constituição, é muito mais difícil pois precisa ter no mínimo 308 votos favoráveis dos 513 deputados e 49 favoráveis dos 81 senadores em dois turnos nas casas legislativas.

Constatou-se durante o trabalho de pesquisa que nenhum sistema de polícia no mundo é igual ao outro, cada país tem o seu de acordo com as peculiaridades culturais, políticas, econômicas e sociais. Os modelos de polícias dos nove países visitados durante o trabalho da comissão especial de estudo para a unificação das polícias, e após particularmente no Brasil, base para esse estudo, reveste-se de importância no intuito de dimensionar o panorama social e jurídico, assim como auferir os graus de qualidade, eficiência, segurança e

satisfação dos cidadãos, dentre outros índices de enquadramento aos legítimos princípios estruturantes dos modelos de Estado vigentes nacionalmente.

No Brasil, para se entender o modelo de polícia adotado na Constituição de 1988, teve-se que fazer uma reflexão desde a primeira Constituição de 1824, marco legal de sua existência. Os interesses que motivaram a criação e constitucionalização do modelo que temos até os dias de hoje, e pelo que se percebeu nesse estudo não existe ânimo para mudanças estruturais. Porque a mudança na estrutura pode acarretar mudanças no *status quo*.

De onde advém a tese de que o modelo de polícia no Brasil fracassou e precisa de reformas? Durante as audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados, como vimos neste estudo, a maioria dos representantes dos seguimentos afirmaram categoricamente que a reforma estrutural é imprescindível. Porém, para os representantes diretos da segurança pública não é necessária a reforma estrutural, apenas algumas concessões como permitir o ciclo completo para todas as polícias, melhorar as condições de trabalho e os salários da segurança pública, equiparação salarial, o ingresso único na carreira etc. Portanto, percebemos que a sociedade civil tem um anseio e os policiais têm outro.

Analisou-se a viabilidade jurídica e a necessidade de unificação das polícias civis e militares no Brasil através da pesquisa documental realizada nas PEC's - Propostas de Emendas à Constituição. Percebeu-se que não existe unanimidade nessa questão, de um lado vemos alguns defenderem a viabilidade jurídica como o ex-deputado Raul Jungmann em seu parecer favorável a PEC 430/2009, antagonicamente, o deputado Moroni Torgan e outros defendem em outra PEC a impossibilidade jurídica por invadir a competência dos entes federados. Mesma matéria com posições completamente antagônicas. Na seara da necessidade de unificar, tese defendida apenas pela sociedade civil e alguns estudiosos na área da segurança pública, porque os policiais acreditam que poucas mudanças pontuais como melhorar o salário e implementar o ciclo completo, este para os policiais militares, alcançarão os resultados esperados sem mexer com a questão de unificação policiais.

As propostas de emendas constitucionais que tratam também de unificação das polícias na Câmara dos Deputados e no Senado estão paradas. Uma foram arquivadas completamente e outras estão paradas aguardando a criação de Comissão Especial ou serem colocadas em pauta para votação. Paralelamente, em 2015 foi criada uma Comissão Especial de Estudo, sem caráter deliberativo, apenas de caráter técnico. Depois de aproximadamente três anos de trabalho, com muitas dificuldades e percalços provocados pela ação dos anti-agenda *holders*, alguns deputados contrários ao tema, proporcionaram um clima de total falta de engajamento da maioria dos parlamentares membros da comissão especial, e como resultado a comissão nunca conseguiu alcançar o quórum necessário para deliberar sobre o parecer final do estudo realizado.

Explorando os entraves para a tramitação das propostas que versam sobre a unificação das polícias, nos deparamos com as questões culturais existentes entre as instituições centenárias que nunca foram unidas e sequer integradas. A preocupação apenas com questões funcionais e nunca institucionais. É o corporativismo exacerbado de ambos os lados que os impede de ceder em qualquer ponto de interesse pela busca da convergência, onde todos podem coexistir. Na opinião de alguns convidados questões como a desmilitarização, criação de uma escola nacional para unificação de doutrinas e a desconstitucionalização do tema de forma a conferir aos Entes Federados a liberdade para unificar ou não conforme a sua realidade e possibilidade, devem ser levados a debate independente do resultado. Comungo com esta linha de pensamento.

Outra situação complexa, mas necessária no desenvolvimento do processo legislativo é a atuação dos grupos de pressão. Para alguns estudiosos existe diferença entre grupos de pressão, grupos de interesses, e *lobbying* na seara pública. Concordamos com a tese de que as organizações que agem com a intensão de influenciar a tomada de decisão nos órgãos públicos, o grupo de indivíduos que tentam influenciar a política a favor dos seus interesses corporativos e, os grupos de pressão buscam participar do processo de decisório de políticas públicas, estão agindo dentro dos limites permitidos pela democracia. A estes somam-se as corporações policiais.

Percebe-se, por sua vez, em temas que envolvem conflitos de interesses entre os entes federados, organizações e instituições de

abrangência nacional, o Poder Executivo Federal lida de forma menos danosa a sua imagem perante os Executivos Estaduais e os agentes políticos que estão no Congresso Nacional, de forma a não criar insatisfação com determinados grupos de poder lá instalado. Assim é a bancada da segurança pública. Em que pese ser uma bancada com número considerável de parlamentar, não tem em sua composição a maioria de membros oriundos das forças de segurança pública, pelo contrário, os membros oriundos da sociedade civil organizada são em maior quantidade. Mesmo assim, se unem pela pauta comum a segurança pública e não a grupos específicos. Com isso, o Executivo fica fora dessa discussão que pode ser muito cara politicamente.

Concluimos diante do estudo minucioso, mas não exaustivo, demonstrado nos quatro capítulos antecedentes, que não existe consenso para se fazer uma reestruturação ampla na segurança pública do Brasil. Cada instituição está preocupada em defender o seu *status quo*, cujos representantes buscam melhorias pontuais, que não resolverão os problemas notórios de ineficiência e descrédito das corporações, ainda que em detrimento do que a sociedade mais anseia, a sensação de segurança.

Mesmo sabendo da complexidade do tema, apoiamos a linha de pensamento que apresenta como alternativas a desconstitucionalização e a formação inicial única. Com a desconstitucionalização, cada ente federado poderá, caso queira, mudar o sistema de segurança pública estadual, a fim de criar uma só polícia de ciclo completo, com atuação ostensiva e investigativa. E, a formação inicial com uma única porta de entrada, possibilitaria a unificação de forma gradativa à medida que os novos policiais se formassem dentro de uma deontologia de formação civil com estética militar, baseada em hierarquia e disciplina, desarraigada dos estigmas culturais e históricos suscitados a todos os momentos.

Diferentemente da Alemanha, país federado, que experimentou a unificação na década de 1990, por força de mandamento constitucional, passando aos estados a organização da Segurança Pública; e Áustria que apesar de ser também um Estado Federado, passou a existir uma única polícia a nível nacional, de ciclo completo, mantida pelo Governo Federal, no ano de 2005. Como resultados já atestado nesses dois países houve diminuição do custo da segurança pública, aumento da credibilidade diante da população, resultados

expressivos de eficiência, tanto na parte administrativa, operacional e financeira em longo prazo, mas, sobretudo, na redução dos índices de criminalidade e aumento da elucidação dos delitos.

A nossa realidade é bem diferente. Devido a dimensão continental do nosso país e as peculiaridades regionais existentes essa modificação, caso seja permitida constitucionalmente, poderá levar anos até que a nova geração substituísse por completo os policiais anteriores a permissão. Enquanto isso não, estamos fadados a continuar nos últimos lugares, 126ª posição entre 160 países, em eficiência da segurança pública segundo o Índice Global da Paz apontado em capítulo anterior.

No início dessa pesquisa, acreditávamos que seria possível conseguir elementos suficientes para convencer empiricamente que a hipótese de unificar as polícias seria viável atualmente. Mas diante das opiniões colhidas da maioria dos envolvidos, a falta de vontade política dentro do processo legislativo e a resistência em debater esse tema, nos trouxe a reflexão sobre essa realidade. Não existe maturidade política para isso nos parlamentos federal e estaduais brasileiro. Todos concordam que a segurança pública precisa de mudanças estruturais urgentes, mas a maioria das manifestações se mostraram contrárias a proposta de unificação neste momento porque entendem que por si só esta não resolverá os problemas da segurança pública.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento: Uma Análise Internacional Comparativa**. São Paulo: Edusp, 2017.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho, 2012. **Relações do Executivo-Legislativo no Presidencialismo de Coalizão: Um Quadro de Referência para Estudos de Orçamento e Controle - Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-112-relacoes-executivo-legislativo-no-presidencialismo-de-coalizao-um-quadro-de-referencia-para-estudos-de-orcamento-e-controle>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

BRASIL. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. **Fórum Segurança**, 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

BRASIL. Atlas da Violência. **IPEA**, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33411&catid=8&Itemid=6. Acesso em: 28 de maio de 2021.

BRASIL. Base da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, **Diário do Senado**, 1988. Disponível em: <https://www6g.senado.gov.br/apem/data/data/EMEN-SC/02041.html>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

BRASIL. [Constituição (1824)] **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso: em 28 de maio de 2021.

BRASIL. [Constituição (1891)] **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 28 de maio de 2021.

BRASIL. [Constituição (1934)] **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso: em 28 de maio de 2021.

BRASIL. [Constituição (1937)] **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 28 de maio de 2021.

BRASIL. [Constituição (1946)] **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 28 de maio de 2021.

BRASIL. [Constituição (1967)] **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1967.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 28 de maio de 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial de Estudo Unificação das Polícias Cíveis e Militares** – Relatório Final, 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/unificacao-das-policias-civil-e-militar/documentos/outros-documentos/relatorio-final>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissões temporárias. Portal da Câmara, 2021.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/comissoes/comissoes-temporarias>. Acesso em: 28 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, 17 de junho de 1999, p.28314-28315. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17JUN1999.pdf#page=62>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados, Junho de 1999.** Portal da Câmara, 2021. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17JUN1999.pdf#page=54>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição – PEC 60/1990**. Portal da Câmara, 1990. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169347>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição – PEC 46/1991**. Portal da Câmara, 1991. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14299>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição – PEC 512/1997**. Portal da Câmara, 1997. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169686>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição – PEC 613/1998**. Portal da Câmara, 1998. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14850>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição - PEC 446/2001**. Portal da Câmara, 2001. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=37424>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição - PEC 181/2003**. Portal da Câmara, 2003. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=138302>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição - PEC 143/2007**. Portal da Câmara, 2007. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=364878>. Acesso em :28 de maio de 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição - PEC 430/2009**. Portal da Câmara, 2009. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=458500>. Acesso em: 28 maio 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição - PEC 432/2009**. Portal da Câmara, 2009. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=459294>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição - PEC 423/2014**. Portal da Câmara, 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=621521>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados** [recurso eletrônico]: aprovado pela Resolução n. 17 de 1989 e alterado até a Resolução n. 12 de 2019. – 21. ed. -- Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Resolução nº 17, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2021-2021.pdf>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **O que pensam os profissionais da segurança pública, no Brasil. 2010**. Disponível em: <http://www.aprapr.org.br/wp-content/uploads/2013/10/O-que-pensam-os-profissionais-de-Seguranca-Publica.pdf>. Acessado em: 3 de agosto de 2020.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública – **Perfil Nacional das instituições de Segurança Pública. 2016**. Disponível em: https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pesquisa-perfil/relatorio_pesquisa_perfil_anobase_2014-2016.pdf. Acesso em: 28 de maio de 2021.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública – **Perfil Nacional das instituições de Segurança Pública. 2019**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojYjMlYzZkMjAtYzJmZC00NDg4>

[LTkyODAtMmlIOWY3YjY4YTdjliwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9](https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/1238?sequencia=122). Acesso em: 28 de maio de 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Decreto Legislativo nº2 de 2002**. Diário do Senado, nº3. 2002, p. 524. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/1238?sequencia=122>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Decreto Legislativo nº2 de 2002**. Diário do Senado, nº 31. 2003, p.4991. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/778?sequencia=71>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição - PEC 21/2005**. Diário do Senado, 2005. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/73687>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição - 102/2011**. Diário do Senado, 2011. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/102919>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição - 51/2013**. Diário do Senado, 2013. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114516>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição - 131/2015**. Diário do Senado, 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123417>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno: Resolução no 93, de 1970**. Brasília. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno: Resolução nº 93, de 1970**. Regimento Interno do Senado Federal. 1970. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/563958/publicacao/16433779>. Acesso em 28 de maio de 2021.

CAETANO, Jean Carlos. **Unificação das Polícias Estaduais**: Conjecturas e Refutações. Revista Ordem Pública - Vol. 5, n. 1, Semestre I – 2012

CAMPOS, Alex Machado. **Ficha limpa e a resposta congressional**: comportamento legislativo e processo decisório. E-legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-graduação da Câmara dos Deputados, n. 12, p. 70-93, set./dez., 2013. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/16221/ficha_limpa_campos.pdf?sequence=1. Acesso em: 31 de agosto de 2020.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

CARVALHO, José Murilo. **Forças Armadas e Política no Brasil**. São Paulo: Todavia, 1ª edição, 2019.

CASSOTTA, Priscilla Leine. **Uma Análise do Comportamento dos Deputados Evangélicos no Legislativo Brasileiro**. E-legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-graduação da Câmara dos Deputados, n. 20, p. 75-101, maio/ago., 2016. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/29362/analise_comportamento_cassotta.pdf?sequence=1. Acesso em: 31 agosto de 2020.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Entre a lei e a ordem: **violência e reforma nas Polícias do Rio de Janeiro e Nova York**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **As reformas nas polícias e seus obstáculos**. Uma análise comparada das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias. Civitas, Porto Alegre. v. 8 n. 3 p. 409-427 set/dez. 2008

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2012.

FON FILHO, Aton. **A repressão militar-policial no Brasil**: o livro chamado João. São Paulo: Expressão Popular, 2016.

GIULIAN, Jorge da Silva. **Unificação Policial Estadual no Brasil**: Uma visão dos limites e possibilidades. Leme: Albuquerque Editores Associados, 2002.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

ÍNDICE global da paz (gpi). **Country Economy, 2020**. Disponível em: <https://pt.countryeconomy.com/demografia/indice-global-paz>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. **Quem vigia os vigias? um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LEMOS, Leany B. S. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, 2001, p. 561-605.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2008.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. **Estado, polícias e segurança pública no Brasil**. Revista Direito FGV, 12 (1), p. 49-85. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v12n1/1808-2432-rdgv-12-1-0049.pdf>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

LIMONGI, Fernando. **O novo institucionalismo e os estudos legislativos**: a literatura norte-americana recente. n. 37, pp. 3-38, 1994.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Angelina. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão, p.85, 1998**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/7P5HPND88kMJCYSmX3hgrZr/?lang=pt>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

MARIANO, Benedito Domingos. **Por um novo modelo de polícia no Brasil**: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e sociedades na Europa**. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros. 2. ed., 1. reimpr. São Paulo: Edusp, 2006.

OLIVEIRA, Maria Eduarda de. **Desafios e caminhos para unificação das forças policiais no Brasil:** a experiência do Estado do Pará. (Pós Graduação em Gestão e Política de Segurança Pública) – Universidade de Sorocaba, Sorocaba-SP, 2008.

ONDE mora a impunidade? Porque o Brasil precisa de um indicador Nacional de Esclarecimento de Homicídios. Sou da Paz, 2019. Disponível em: http://soudapaz.org/wp-content/uploads/2019/11/Instituto-Sou-daPaz_Onde_Mora_a_Impunidade.pdf. Acesso em: 28 de maio de 2021.

PIERINI, Alexandre José. **Grupos de Interesses, de Pressão e Lobbying – Revisitando os Conceitos.** CSOnline - REVISTA ELETRÔNICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS, [S. l.], n. 10, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17158>. Acesso em: 1 de setembro de 2020.

POLÍCIA E SOCIEDADE: uma análise da história da segurança pública brasileira. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/jornada_eixo_2011/poder_violencia_e_politicas_publicas/policia_e_sociedade_um_a_analise_da_historia_da_seguranca_publica_brasileira.pdf. Acesso em: 28 de maio de 2021.

PORTO, Maria Stela Grossi; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Condutas policiais e códigos de deontologia: o controle da atividade policial no Brasil e no Canadá.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.

RIBEIRO, Pedro Feliú, CARPEGGIANI, Bruno. **Comportamento Legislativo e Política Externa:** análise de votações do Governo Dilma Roussef. Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais. 2016. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/directbitstream/d354b734-078f-445a-ba6d-38681d07ebdf/2863767.pdf>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

RICCI, Paolo. **“A medida das leis: do uso de noções genéricas à mensuração do imponderável”.** 2002. BIB, 54: 101-123.

ROCHA, Claudionor. **Modelos de polícia.** 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a->

[camara/estruturaadm/altosestudos/pdf/seguranca-publica-prioridade-nacional](#). Acesso em: 28 de maio de 2021.

SANTOS, F. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003

SANTOS, Manoel Leonardo. **Representação de Interesses na Arena Legislativa**: os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). Texto para Discussão, Brasília – Ipea, v. 1975, p. 7- 39, 2014b. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/121588/1/797215298.pdf>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso De Direito Constitucional Positivo**. 34. ed.- revista e atualizada até a Emenda Constitucional n. 67, de 22.12.2010. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, Rafael Silveira e; ARAUJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Ainda vale a pena legislar**: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 21, n. 48, Dec. 2013.

SOARES, Luiz Eduardo. **Segurança tem saída**. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

SOUZA, Reginaldo Canuto de. MORAIS, Maria do Socorro de Almeida. **Polícia e Sociedade**: uma análise da história da segurança pública brasileira. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/cdvjornada/jornada_eixo_2011/poder_violencia_e_politicas_publicas/policia_e_sociedade_um_a_analise_da_historia_da_seguranca_publica_brasileira.pdf. Acesso em: 28 de maio de 2021.

TAGLIALEGNA, Gustavo; CARVALHO, Paulo Afonso. **Atuação de grupos de pressão na tramitação do projeto de lei de biossegurança**. Revista de Informação Legislativa, v. 43, n. 169, p. 161-188, 2006.

TONY, Michael, MORRIS, Norval. **Policimento Moderno**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1ª edição, 2017.

ZAMPIERI, Ênio. **Ação dos grupos de pressão no processo decisório das comissões permanentes do Congresso Nacional**. E-legis - Revista eletrônica do Programa de Pós-graduação da Câmara dos Deputados, n. 12, p. 122-136, set./dez. 2013. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/16179/acao_grupos_zampieri.pdf?sequence=2. Acesso em: 28 de maio de 2021.

WOLKMER, Antônio Carlos. **História do direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 3ª edição, 2006.



idp

Bo
pro
cit
ref
Noss
são e

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO