

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

Vinicius Rapozo de Carvalho <sup>a, b, 1</sup>

<sup>a</sup> Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

<sup>b</sup> Deputado Federal

### INFORMAÇÕES

*Palavras-chave:*  
Unificação das polícias;  
Segurança Pública; Poder Legislativo.

*Keywords:*  
Unification of the police;  
Public Safety;  
Legislative Power.

### RESUMO

O objetivo deste artigo 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 são especificamente polícias civis e militares do Brasil. É sabido que não existe projeto de mudança estruturante capaz de melhorar os nossos índices de segurança pública. 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, inúmeras propostas de emendamento com o objetivo de reformar ou adequar a segurança pública nacional aos anseios da sociedade. Para este trabalho, foi utilizado o método de pesquisa misto, com características qualitativas e quantitativas; o tipo de pesquisa foi o exploratório com a técnica de coletas de dados documentais de artigos e de pesquisa bibliográfica. No desenvolvimento, foi abordado o comportamento legislativo e de grupos de pressão, os 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

### ABSTRACT

The objective of this article 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 are specifically civil and military police in Brazil. It is known that there is no structuring change project capable of improving our public safety rates. This fact has taken the matter into the national congress, to try to somehow encourage the discussion of change in the federal legislature. For this reason, there have been numerous bills since the federal constitution of 1988, with the aim of reforming or adapting national public security to the longings of society. The mixed method of research was used, 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, 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.

### 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.

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 & Carpeggiani, 2016).

<sup>1</sup> [viniciuscarvalho@me.com](mailto:viniciuscarvalho@me.com)

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 vislumbra-se meios de alcançar as aprovações em torno da unificação das polícias (Campos, 2013; Zampieri, 2013).

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. 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 e as altas taxas de encarceramento nos presídios brasileiros. 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 Cíveis e Militares, de países como Alemanha e Áustria, que experimentaram tais modificações em seus sistemas e hoje colhem resultados positivos.

O presente trabalho será apresentado com os seguintes capítulos: segundo capítulo, com o referencial teórico; terceiro capítulo, com a metodologia; quarto capítulo, com os resultados e as discussões, que será dividido em oito subcapítulos: a) Comportamento Legislativo; b) Modelos de Polícia no Mundo; c) Modelo de Polícia no Brasil; d) Fracasso do Modelo de Polícia no Brasil e Necessidade de Reforma; e) Propostas de Unificação das Polícias Cíveis e Militares no Brasil apresentadas no Senado Federal depois de 1988; f) Propostas de Unificação das Polícias Cíveis e Militares no Brasil apresentadas na Câmara dos Deputados

depois de 1988; g) Histórico e Resultados da Comissão Especial de Unificação das Polícias Cíveis e Militares da Câmara dos Deputados; h) Dos entraves para o debate das Propostas, Dos Grupos de Pressão e Do lobby das corporações policiais; e o quinto capítulo, com a conclusão, sintetizando todo o trabalho.

## 2. Referencial teórico

As dificuldades que impossibilitam as reformas verdadeiramente substanciais no Congresso Nacional, relativamente à segurança pública e suas instituições policiais, dão azo à necessidade do presente estudo a fim de desvendar e transpor obstáculos. A análise desses entraves passa pela compreensão do comportamento dos parlamentares que obedece a uma estrutura altamente institucionalizada, de tal forma que os processos decisórios sofrem interferências que afetam a relação dos representantes com os representados (Campos, 2013). As decisões, portanto, dependem das instituições, que por suas regras próprias, influenciam o resultado da atuação dos parlamentares (Lemos, 2001).

A análise desses entraves passa pela compreensão do comportamento dos parlamentares que obedece a uma estrutura altamente institucionalizada, de tal forma que os processos decisórios sofrem interferências que afetam a relação dos representantes com os representados (Campos, 2013). As decisões, portanto, dependem das instituições, que por suas regras próprias, influenciam o resultado da atuação dos parlamentares (Lemos, 2001).

A unificação das polícias cíveis e militares é juridicamente possível apenas por meio de uma emenda constitucional. No entanto, o processo de modificação da Constituição Federal, por si só, não é algo simples. De acordo com Pedro Lenza (2008), há limitações formais ou procedimentais (iniciativa, quórum de aprovação, promulgação e PEC já rejeitada), circunstanciais (intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio) e limitações materiais (a forma federativa de Estado, o voto direto,

secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais).

Na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, a tramitação das PECs segue procedimentos específicos, de acordo com o Regimento Interno de cada Casa. Além de respeitar esses procedimentos, a aprovação ou não de uma proposta legislativa depende muito da atuação de grupos de interesse, os quais podem agir por meio de instituições formais (diretamente nas comissões) ou por meio de instituições informais (no contato direto com os parlamentares) (Taglialegna & Carvalho, 2006).

### 3. Metodologia

O método da pesquisa foi o misto, com características qualitativas e quantitativas. A pesquisa qualitativa foi utilizada para: a) identificar o comportamento do Poder Legislativo; b) definir os grupos de pressão e suas atividades junto às 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, foi 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 deu 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.).

### 4. Resultados e Discussões

#### 4.1 Comportamento Legislativo

O Congresso é tido como instituição. E tal definição é ponto de partida para desenvolvimento do raciocínio acerca do comportamento dos seus membros. 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 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 cernes 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). 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).

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 direcionar o processo legislativo e a produção de políticas públicas (Zampieri, 2013).

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.

#### 4.2. 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 latinoamericanos, 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).

Resumidamente, à época, “enquanto vivemos os efeitos da terceira revolução industrial – a era da informação –, enquanto a economia se globaliza e a sociedade se complexifica, continuamos na idade da pedra, em matéria de segurança” (Soares, 2006).

#### 4.3. Modelos de Polícia no Brasil

Para que possamos entender o modelo atual de polícias no Brasil é imprescindível olharmos para trás, esmiuçamos nossa história, proporcionando assim um estudo contextualizado, dissociado da mera forma estrutural que se mostra vazia e ineficiente. A necessidade de contestar, de perquirir os 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 à sociedade atual.

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 & Moraes, 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.

A Assembleia Nacional Constituinte de 1988 dispensou especial registro à 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 da 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. Então, foi criado um capítulo específico destinado à “segurança pública”, no artigo 144, o qual foi incluído no Título V, denominado “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas” (Constituição de 1988).

O constituinte adotou o modelo pluralista de polícias, ainda mais fragmentado

do que o modelo alemão, e sedimentou no Brasil, estrutura sui generis do modelo de polícia, comparativamente aos sistemas policiais estrangeiros citados em item anterior (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 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 (CF, artigo 144, parágrafos 4º a 6º).

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 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).

#### *4.4. Fracasso do Modelo de Polícia no Brasil e Necessidade de Reforma*

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).

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, et al., 2003; Soares, 2006).

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.

Somente no ano de 2016 o Brasil registrou 62.517 homicídios, o que equivale a 30,3 mortes para cada 100 mil habitantes, e corresponde a 30 vezes a taxa registrada na Europa (Atlas da Violência, 2018). No ano de 2018 foram registrados 48.153 homicídios dolosos, contra 39.561 em 2019. Porém, no ano de 2020 já se aponta uma crescente de 8,3% dos homicídios dolosos comparativamente ao primeiro semestre de 2019 (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.

#### *4.5. Propostas de Unificação das Polícias Civis e Militares no Brasil apresentadas no Senado Federal depois de 1988*

Em 20 de fevereiro de 2002, foi apresentado no Senado projeto de decreto legislativo - PDL nº 2/2002 do Senador Nabor Júnior, cujo objeto visava submeter a plebiscito a unificação das polícias civis e militares dos Estados e Distrito Federal. Em 24 de março de 2003, foi lido o parecer pela rejeição do referido.

A proposta de emenda à constituição, PEC nº 21/2005 (SENADO, 2005), do Senador Tasso Jereissati, foi apresentada no Senado Federal em 12 de maio de 2005. 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.

No ano de 2011 foi apresentada a PEC nº 102/2011 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. Também 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 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.

Em 29 de setembro de 2015 foi apresentada a denominada PEC nº 131/2015 do Senador Tasso Jereissati, cujo objeto é reestruturar os órgãos de segurança pública. Devido ao falecimento do relator, até a

finalização desse trabalho de pesquisa, não houve movimentação legislativa para a matéria.

#### *4.6. Propostas de Unificação das Polícias Cíveis e Militares no Brasil apresentadas na Câmara dos Deputados depois de 1988*

A PEC 60/1990, de autoria do deputado Maurício Nasser, tendo sido apresentada em 13 de dezembro de 1990, no final da legislatura. 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, 2021).

A PEC 46/1991 (CÂMARA, 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. Em 31 de janeiro de 2003 o projeto foi arquivado.

Em 1997 fora apresentada a PEC 512 (CÂMARA, 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 projeto também não caminhou, foi arquivado em 02 de fevereiro de 1999.

A PEC 613/1998 apresentada em 17 de julho de 1998, estabelecia que a União organizará além das Polícia Federal, a Polícia e Corpo de Bombeiros Distrital, e os Estados da federação organizarão a Polícia Estadual e Defesa Civil Estadual. Enquanto se aguardava a constituição da comissão especial, por decisão do presidente da Câmara dos Deputados à época, esta PEC foi apensada à 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 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. No dia 31 de janeiro de 2003, o projeto foi arquivado (RICD, 2021).

A PEC 181/2003 no mesmo sentido da unificação das Polícias Civil e Polícia Militar, foi apresentada em 16 de outubro de 2003, tendo sido designado relator, foi aprovada na CCJ em 17 de novembro de 2005. Essa PEC foi apensada a PEC 151/1995. Em dezembro de 2005, foi apensada a PEC 534 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 Polícias dos Estados, a PEC 143/2007 (Sem declarar motivos, o autor, deputado Edmar Moreira, solicitou a devolução da PEC para ele em 19 de setembro de 2007).

Mais recentemente, no ano de 2009, a PEC 430/2009 foi apresentada pelo deputado Celso Russomanno. Com um dos objetivos de unificar as Polícias dos Estados e Distrito Federal. No momento aguarda o parecer do novo relator, indicado em 20 de dezembro de 2019.

A PEC 432/2009 apresentada em 11 de novembro de 2009, de autoria do deputado Marcelo Itagiba, no mesmo dia, houve um pedido de apensação desta PEC, a PEC 430/2009. Por fim, o deputado Jorginho Melo apresentou em 06 de agosto de 2014 a PEC 423/2014 (CÂMARA, 2014), cujo objetivo principal é permitir a União e aos Estados a unificação das Polícias Civil e Polícia Militar, também foi apensada junto a PEC 430/2009.

#### *4.7. Histórico e Resultados da Comissão Especial de Unificação das Polícias Cíveis 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.

Nessa perspectiva, uma 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. Todas as atividades 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 etc. Além disso, 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.

Após quase três anos de trabalho, a comissão realizou diversas audiências públicas, 12 seminários nacionais, 1 seminário internacional e 9 missões oficiais no exterior e 3 missões oficiais no Brasil. Uma descoberta interessante ao longo do trabalho foi o caso de unificação de polícias que ocorreu na Alemanha e na Áustria.

Como bem mencionado no relatório final da Comissão 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. Dada a autonomia dos Estados, a maioria dos estados alemães procedeu à unificação na década de 1990. Fruto da vontade

do parlamento, a unificação melhorou a imagem da polícia diante da sociedade, colocou fim às rixas e desavenças das diferentes polícias até então vigentes, assim como reduziu custos.

A Áustria, por sua vez, experimentou a unificação das polícias no ano de 2005, com a união da polícia militar "Gendarmaria" 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 (Proposta de Emenda à Constituição – PEC 613/1998)

Apesar de todo o trabalho desempenhado pela Comissão Especial, ela foi encerrada sem apreciação e votação do relatório final. Isso porque, com a atuação dos grupos de pressão, não foi alcançado o quórum mínimo para as deliberações na comissão, conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

#### *4.8. Dos entraves para o debate das Propostas, Dos Grupos de Pressão e Do lobby das corporações policiais.*

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

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), são organizações intermediárias entre o indivíduo e o Estado, nos quais um interesse se incorporou e se

tornou politicamente relevante. 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. 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). Por fim, na votação do parecer, o modelo partidário assume total relevância, podendo ser conduzido por diretrizes da liderança, oposição e ou coalizão em prol do governo.

Ao se analisar parte das audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados durante a Comissão de Estudos sobre Unificação de Polícias foi possível perceber a linha de pensamento de cada categoria funcional envolvida e como elas atuavam na questão da unificação. 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 este tópico para demonstrar quão diferente é o posicionamento da sociedade civil organizada, acadêmicos, autoridades civis e militares em relação ao tema.

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 (Proposta de Emenda à Constituição – PEC 613/1998).

Na primeira audiência pública, após explanação dos convidados da polícia militar, observou-se o que a tônica que predomina na classe graduada de policiais é que a Segurança Pública está falida e por isso é preciso fazer mudanças no sistema atual, porém, a militarização não é o ponto fulcral dessa mudança. A unificação das polícias, segundo eles, é um esforço muito grande para pouco efeito prático, porque não resolverá o problema na segurança pública. E finalizaram o raciocínio afirmando que o ciclo completo para todas as polícias é o primeiro passo para a mudança (Proposta de Emenda à Constituição – PEC 613/1998).

Na segunda audiência, os convidados da polícia civil 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, segundo os convidados, seria necessário rever o acordo que foi realizado na Constituinte de 1988, o qual manteve duas polícias com funções diferentes. Os convidados afirmaram não aceitar discutir a unificação das polícias sem que incluía no debate o tema da desmilitarização. Além disso, discordam da tentativa de incluir o chamado ciclo completo de polícia na mesa para debate. Finalizando, concluíram que existem muitos pontos na discussão que antecedem a unificação: diferenças salariais, diferença de regimes, desmilitarização etc. (Proposta de Emenda à Constituição – PEC 613/1998).

Na terceira audiência pública, foi convidado o Coordenador do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) da Universidade Federal de Minas

Gerais, Professor Cláudio Chaves Beato Filho. Dentro de uma visão mais acadêmica, o tema foi abordado de forma mais reflexiva, aprofundada, não institucionalizada ou ideológica. Ele 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. Para o Professor, 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. Ao final de sua fala afirmou que o modelo de gabinete de gestão integrada tem tido resultados em algumas localidades (Proposta de Emenda à Constituição – PEC 613/1998).

Por fim, vale lembrar que desde o início do trabalho na comissão especial, 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, e alguns que sempre se movimentaram e articularam para não haver a unificação nem desmilitarização, mas sim o ciclo completo de ocorrência policial. 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

consequentemente, estão acabando com a possibilidade de discussão.

## 5. 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.

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. No Brasil 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*.

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, mesma matéria com posições completamente antagônicas.

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 intenção 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.

Concluimos diante do estudo minucioso, mas não exaustivo, demonstrado nas sessões 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 atestados 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.

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 as manifestações se mostraram controversas sobre a proposta de unificação neste momento porque entendem que por si só está não resolverá os problemas da segurança pública.

## Referências

Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Fórum Segurança (2020). Recuperado de: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>

Base da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, Diário do Senado, 1988. Recuperado de:

<https://www6g.senado.gov.br/apem/data/data/EMEN-SC/02041.html>.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1988. Recuperado de:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

Comissões temporárias. (2021). Portal da Câmara. Recuperado de: <https://www.camara.leg.br/comissoes/comissoes-temporarias>.

Carvalho, J. M. (2003). Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

Carvalho, J. M. (2019). Forças Armadas e Política no Brasil. São Paulo: Todavia, 1ª edição. Lemgruber, J.; Musumeci, L; Cano, I. (2003). Quem vigia os vigias? um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Record.

Lemos, L. B. S. (2001) Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 561-605.

Lenza, P. (2008). Direito constitucional esquematizado. São Paulo: Saraiva, p. 360.

Limongi, F. (1994). O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norteamericana recente. n. 37, pp. 3-38.

Mariano, B. D. (2004). Por um novo modelo de polícia no Brasil: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Monet, J. C. (2006). Polícias e sociedades na Europa. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros. 2. ed., 1. reimpr. São Paulo: Edusp.

Pierini, A. J. (2010). Grupos de Interesses, de Pressão e Lobbying – Revisitando os Conceitos. CSOnline - REVISTA ELETRÔNICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS, [S. l.], n. 10. Recuperado de: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17158>.

Ribeiro, P. F. Carpeggiani, B. (2016). Comportamento Legislativo e Política Externa: análise de votações do Governo Dilma Rouseff. Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais.

Rocha, C. (2018). Modelos de polícia. Recuperado de: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/seguranca-publicaprioridade-nacional>.

Silva, R. S. e; Araujo, S. M. V. G. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro. (2013). Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 21, n. 48.

Soares, L. E. (2006). Segurança tem saída. Rio de Janeiro: Sextante,

Souza, R C. Moraes, M. do S. de A. (2021). Polícia e Sociedade: uma análise da história da segurança pública brasileira. Recuperado de: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/cdvjornada/jornada\\_eixo\\_2011/poder\\_violenca\\_e\\_politicas\\_publicas/policia\\_e\\_socieda\\_de\\_uma\\_analise\\_da\\_historia\\_da\\_seguranca\\_publica\\_brasileira.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/cdvjornada/jornada_eixo_2011/poder_violenca_e_politicas_publicas/policia_e_socieda_de_uma_analise_da_historia_da_seguranca_publica_brasileira.pdf).

Taglialegna, G.; Carvalho, P. A. (2006). Atuação de grupos de pressão na tramitação do projeto de lei de biossegurança. Revista de Informação Legislativa, v. 43, n. 169, p. 161-188.

Zampieri, Ê. (2013). 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. Recuperado de: [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/16179/acao\\_grupos\\_zampieri.pdf?sequence=2](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/16179/acao_grupos_zampieri.pdf?sequence=2).

Proposta de Emenda à Constituição – PEC 613/1998. (1998) Portal da Câmara. Recuperado de: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14850>.

Proposta de Emenda à Constituição - 131/2015. (2015) Diário do Senado. Recuperado de: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123417>.