

# A INFLUÊNCIA DO MODELO FRANCÊS DE POLICIAMENTO NO MODELO DE SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRO

THE INFLUENCE OF THE FRENCH POLICE MODEL IN THE BRAZILIAN PUBLIC SAFETY MODEL

BARROS, Sara Augusta<sup>1</sup>  
COSTA, Leon Denis da<sup>2</sup>

## RESUMO

O presente trabalho estudou a influência do modelo francês de polícia ostensiva no surgimento do sistema policial brasileiro e expor sua evolução até os tempos atuais, sendo realizado a partir da revisão teórica de alguns estudos. Esse modelo se tornou conhecido por dividir e especializar o policiamento ostensivo dos demais ramos policiais e foi responsável pelo modelo de policiamento militar como é visto hoje. Pode-se ressaltar que o sistema francês influenciou diretamente o sistema policial brasileiro.

Palavras-chave: Sistema policial. Policiamento. Modelo francês.

## ABSTRACT

The present work studied the influence of the French model of ostensive police in the emergence of the Brazilian police system and expose its evolution until the present times, being realized from the theoretical revision of some studies. This model became known for dividing and specializing the ostensible policing of the other branches of police and was responsible for the model of military policing as seen today. It can be emphasized that the French system directly influenced the Brazilian police system.

Keywords: Police system. Policing. French model.

## 1 INTRODUÇÃO

O modelo de polícia francesa influenciou o sistema adotado no Brasil, esse trabalho tem por objetivo demonstrar a influência do modelo de polícia ostensiva francesa no surgimento do sistema policial ostensivo brasileiro, que é o sistema policial onde o objetivo é a maior visibilidade do agente policial no meio social para coibir a atividade criminosa, e suas nuances com o modelo original adotado na França, que influenciou diretamente o sistema

---

<sup>1</sup>Aluna do Curso de Formação de Praças do Comando da Academia da Polícia Militar de Goiás – CAPM; Goiânia – GO, junho de 2018; e-mail: saraab@pm.go.gov.br

<sup>2</sup>Orientador, Professor Titular da Especialização Polícia e Segurança Pública do Comando da Academia de Polícia Militar (CAPM), Oficial da Polícia Militar de Goiás, Graduado em Letras, Especialista em Gerenciamento de Segurança Pública e Mestre em Sociologia; e-mail: [leondenisdacosta@hotmail.com](mailto:leondenisdacosta@hotmail.com); junho de 2018.

nacional. Busca ainda apresentar os problemas que norteiam a manutenção desse sistema dual de policiamento adotado no Brasil, onde a atividade de polícia ostensiva e investigativa é dividida em órgãos com atribuições distintas, com foco principal na atividade ostensiva praticada pela polícia militar, e sua contribuição para a segurança pública.

Esse modelo se tornou conhecido por dividir e especializar o policiamento ostensivo dos demais ramos policiais e foi responsável pelo modelo de policiamento militar como é visto hoje, o que justifica a escolha do tema pela sua relevante contribuição acadêmica.

É importante estabelecer, em princípio, os principais aspectos do sistema Francês de policiamento ostensivo, trazendo as características marcantes que definiram esse modelo de atividade policial, essa pesquisa demonstrará sua influência no Brasil e apresentar os benefícios gerais do sistema dual de policiamento.

Com isso, serão solucionadas as seguintes indagações: Quais foram as características adotadas pela polícia militar brasileira em relação ao modelo de polícia ostensiva francesa? Esse modelo é o mais adequado para ser aplicado no modelo de segurança Pública brasileira? O sistema dual de policiamento pode contribuir de maneira efetiva para a segurança pública ou está superado e precisa ser abandonado?

O objetivo que se busca com o presente trabalho científico é apresentar os problemas que norteiam a manutenção desse sistema de modelo dual de policiamento, com foco na polícia ostensiva militar, apresentando brevemente os aspectos positivos e negativos da diferenciação entre polícia investigativa e focando o trabalho no papel da Polícia Militar Goiana, também irá demonstrar as discussões que norteiam a divisão da polícia em investigativa e ostensiva, demonstrando que essas discussões tem grande relevância na medida em que é necessário um aparato policial mais condizente com a realidade da segurança pública à nível nacional.

O policiamento ostensivo, quando enxergado de forma dualista vem se mostrando mais defasado e pouco condizente com as reais necessidades da segurança pública brasileira, posto que há acúmulo de tarefas direcionadas a um único órgão encarregado da atividade de segurança pública, tudo isso sendo demonstrado através da evolução histórica do sistema ostensivo de policiamento no Brasil.

Outra discussão importante que será abordada no presente trabalho refere-se ao modelo de policiamento dualista adotado no Brasil que, por várias vezes, é criticado por ser considerado ultrapassado e obsoleto, criticado ainda por ser utilizado somente no Brasil. Os argumentos convergem em afirmar que esse sistema dual foi criado nos tempos do regime militar, e que hoje pouco demonstram efetividade, acrescentam que o modelo francês adotado

no Brasil tem pouca eficiência no estágio evolutivo da segurança pública atual e que a ideia de policiamento ostensivo no Brasil deve ser repensada. A pesquisa buscará demonstrar os pontos contundentes dos argumentos contrários ao sistema de policiamento ostensivo brasileiro, a evolução e características do sistema Francês de policiamento e suas principais falhas, demonstrando assim a necessidade de sua substituição.

A solução para os questionamentos apresentados será apresentada através de pesquisa bibliográfica voltada para uma discussão teórica a partir de contribuições de pesquisadores que se debruçaram sobre essa temática, além de análise da legislação que veio ao longo do tempo modificando a estrutura do policiamento militar a fim de ilustrar os problemas ou desafios colocados no sistema policial brasileiro.

Com isso, o foco da pesquisa será demonstrar historicamente as características do sistema policial militar, suas origens e as principais discussões que surgem da sua aplicabilidade na administração pública brasileira, buscando assim soluções aos argumentos contrários à essa forma de policiamento que vem se mostrando ultrapassado e pouco condizente com o atual estágio da segurança pública brasileira

## **2 REVISÃO DE LITERATURA**

O tema proposto tem grande relevância posto que se almeja demonstrar a origem do sistema policial ostensivo brasileiro, que é o sistema policial onde o objetivo é a maior visibilidade do agente policial no meio social para coibir a atividade criminosa, e suas nuances com o modelo original adotado na França, que influenciou diretamente o sistema nacional. Busca ainda apresentar a problemática que envolve esse sistema dual de policiamento adotado no Brasil, onde a atividade de polícia ostensiva e investigativa é dividida em órgãos com atribuições distintas, com foco principal na atividade ostensiva praticada pela polícia militar, e sua contribuição para a segurança pública. Com isso é evidente a importância de uma pesquisa científica que demonstre a influência do modelo Francês de policiamento na atividade de polícia ostensiva brasileira, esse modelo se tornou conhecido por dividir e especializar o policiamento ostensivo dos demais ramos policiais e foi responsável pelo modelo de policiamento militar como é visto hoje, o que justifica a escolha do tema pela sua relevante contribuição acadêmica.

Alguns pesquisadores da segurança pública, tais como Alessandro José Fernandes de oliveira, Clarindo Alves de Castro e David H. Bayley tratam do sistema nacional de

policciamento ostensivo, além de sistemas internacionais como o do policiamento adotado na França. Ao longo da pesquisa as ideias desses autores serão tratadas de forma detalhada.

É importante estabelecer, em princípio, os principais aspectos do sistema Francês de policiamento ostensivo, trazendo as características marcantes que definiram esse modelo de atividade policial, demonstrar sua influência no Brasil e apresentar os problemas gerais do sistema dual de policiamento.

Especificamente ainda se buscará demonstrar as discussões que norteiam a divisão da polícia em investigativa e ostensiva, demonstrando que essas discussões possibilitam apresentar a fragilidade do sistema bipartido de policiamento adotado no Brasil.

Nesse sentido Alessandro José Fernandes de Oliveira na obra Estudos Avançados de Direito Aplicado à Atividade Policial aponta o seguinte sobre o policiamento ostensivo exercido pela polícia militar:

As funções preventivas referem-se, basicamente, ao policiamento ostensivo fardado e, como o próprio nome indica, estão vinculados às atividades policiais voltadas à prevenção de ocorrência de crimes.

Em essência, são atividades e instituições que desempenham uma “tutela criminal inibitória”, na medida em que se estruturam para prevenir, inibir a ocorrência de uma infração penal. (OLIVEIRA, 2014, p.15)

Ainda em sua obra Alessandro José Fernandes de oliveira destaca a atividade investigativa exercida pela polícia judiciária nas seguintes palavras que merecem transcrição:

A apuração da infração penal, investigação, instrução preliminar, instrução extraprocessual preparatória (além de outras denominações utilizadas na doutrina), dentro da classificação que temos defendido, pode ser definida como a “atividade estatal da *persecutio criminis*” cujo objetivo “é o de levar aos órgãos da ação penal os elementos necessários para a dedução da pretensão punitiva em juízo: *inquisitio nihil es quam informatio delicti*. (OLIVEIRA, 2014, p.21)

Nesse sentido o autor deixa clara a diferenciação dos modelos de policiamento investigativo e ostensivo. O modelo de policiamento dualista adotado no Brasil é criticado por ser considerado ultrapassado e obsoleto, criticado ainda por ser utilizado somente no Brasil. Os argumentos convergem em afirmar que esse sistema dual foi criado nos tempos do regime militar, e que hoje pouco demonstra efetividade, acrescentam que o modelo francês adotado no Brasil tem pouca eficiência no estágio evolutivo da segurança pública atual e que a ideia de policiamento ostensivo no Brasil deve ser repensada. A pesquisa busca demonstrar a consistência dos argumentos contrários ao sistema de policiamento ostensivo brasileiro, a evolução e características do sistema Francês de policiamento e seus principais aspectos na eficiência da atividade de segurança pública.

A solução que se busca com a presente pesquisa científica é apresentar a necessidade de um modelo único de policiamento com foco na polícia ostensiva militar, apresentando brevemente os aspectos positivos e negativos da diferenciação entre polícia investigativa e focando o trabalho no papel da Polícia Militar Goiana.

Ainda, buscar-se-á apresentar os benefícios e malefícios do modelo Francês, especialmente na Polícia Militar de Goiás e seu papel na segurança pública, demonstrando assim que a mesma deve passar constantemente por mudanças para uma melhor adequação no sistema de segurança pública, e sua evolução está intimamente relacionada a modificação no sistema dual da força de segurança como temos hoje.

David H. Bayley na sua obra *Padrões de policiamento* (2006, p.69) destaca modelos de polícia centralizada que se estabeleceram em vários países, acrescenta ainda o modelo Francês de policiamento que mantém controle centralizado, mas com policiamento repartido entre as regiões e especialidades administrativas de controle, assim como é no Brasil. Vejamos:

França, Itália, Finlândia, Israel, Tailândia, Taiwan, Irlanda e União Soviética são exemplos de sistema de policiamento centralizados. Na França, o controle de *Police Nationale*, que cobre cidades com mais de dez mil habitantes, e a *Gendarmerie*, que polícia a área rural e as cidades pequenas, é exercido pelo ministério do interior em Paris (Bramshill Police College, 1974). A *Guardia di Pubblica Sicurezza* da Itália, organizada em noventa e três unidades provinciais, pode receber ordens através de duas cadeias de comando, ambas originárias do ministério do interior, em Roma. Uma leva do ministério ao prefeito e daí ao *questore* – o chefe de polícia provincial; a outra, exclusivamente policial, leva do ministério ao diretório geral de segurança pública, daí ao chefe da polícia nacional e por último ao *questore* (Bramshill Police College, 1974). Os *Carabinieri*, outra força policial maior da Itália, também são comandados por Roma. (BAYLEY, 2006, p.69)

O modelo Francês remonta à idade média durante a guerra dos cem anos (1337-1453) em razão dos conflitos bélicos a que constantemente participava e a quantidade significativa de desertores do exército, a França cria uma força militar para patrulhar o país em busca de desertores e dar retaguarda aos combatentes de linha de frente, fazendo assim a proteção interna do país, esse corpo policial ficou conhecido como *Maréchaussée* e ficou famoso por criar uma força de polícia ostensiva em solo Francês.

Com o advento da revolução francesa (1789-1799), a *Maréchaussée* perde sua característica de polícia vinculada ao exército e passa a se chamar *Gendarmerie Nationale*, o braço ostensivo e garantidor da ordem pública nacional, caracterizada principalmente por seu sistema hierárquico e rigidez que muito se assemelha ao regime militar tradicional, ligada diretamente à *Police Nationale* com atribuições de controle da ordem pública e contenção da

criminalidade. Esse é o sistema atual de policiamento francês que foi difundido em vários países Europeus e adotado pelo Brasil.

Assim como o sistema brasileiro a *Gendarmerie* francesa conta com escolas de oficiais e praças, academias de grupos especializados e possibilidade de promoção para postos mais elevados na carreira, como por exemplo patentes de Aspirante, Major, General, Tenente, Tenente-Coronel, Capitão e Brigadeiro.

Esse sistema dual de policiamento foi responsável por desobstruir o aparato policial na medida em que especificava as atribuições dos diversos órgãos de atuação da segurança pública, trazendo mais rapidez e solução ao problema da criminalidade, na medida em que a atividade policial passou a ser dividida em vários órgãos de contenção da criminalidade.

Trata-se de um modelo estritamente ostensivo que se divide em uma série de agrupamentos especializados, assim como no Brasil existe uma diferenciação entre as atribuições da polícia ostensiva e da investigativa, que na França é exercida pela *Police Nationale*, e que caminham lado a lado para a efetivar a persecução criminal.

Com isso, evidente é que o modelo policial deve obedecer uma esfera central de governo e logística, mas fica claro, conforme os ensinamentos do autor que a polícia deve ser subdividida em especialidades, assim como é feito atualmente.

A especialização, ou mesmo a divisão, é essencial para se garantir a efetividade no combate à criminalidade, seja repressivamente ou mesmo através de investigações para elucidar o crime.

Com isso, é clara a funcionalidade de ambos os sistemas de polícia, ambos foram pensados para melhorar o sistema de segurança pública, desafogar o aparato estatal e garantir a existência do Estado democrático de direito. A *Gendarmerie Nationale* se especializou no uso e aprimoramento do aparato policial ostensivo, serviu de base para se repensar o sistema de segurança pública em uma série de países, inclusive o Brasil. Seu modelo vem sendo adotado em vários países, há a constante necessidade de criação de um policiamento militar cada vez mais especializado na persecução de seus fins, a polícia hoje se divide em uma gama maior de grupos especializados para que seja possível alcançar a eficiência exigida pela administração pública, assim como foi pensado pelo sistema primordial adotado na França.

### **3 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Os resultados apresentados na pesquisa satisfazem os objetivos buscados na medida em que apontam e detalham a evolução do sistema de polícia ostensiva desde sua criação na Europa até sua implementação no Brasil, apontando de forma detalhada seu surgimento e evolução. É ainda apresentado, através de pesquisa legislativa, os primeiros diplomas legais que trataram de regular a atividade de polícia ostensiva no Brasil.

Toda a pesquisa foi realizada através de acervo bibliográfico da própria escola superior da polícia militar, também em sítios eletrônicos que tratam sobre dados estatísticos e atuação policial além de artigos de revistas científicas de mesmo propósito.

Com isso, os resultados apresentados com o decorrer da presente pesquisa apresentaram-se satisfatórios, foram concluídos os estudos acerca da evolução do modelo de polícia militar adotado no Brasil, foi discutido a necessidade de unificação do efetivo policial buscando a eliminação da distinção entre polícia militar e civil e foi abordado a, também necessária, desmilitarização da polícia como requisito para a evolução da segurança pública.

Os autores apontados na pesquisa demonstram, na mesma linha, os mesmos interesses apresentados na pesquisa. Corroboram em afirmar a importância da unificação e desmilitarização da polícia que seja possível se falar em um modelo mais condizente com a realidade da segurança pública atual.

Com isso, autores como Mateus Afonso Medeiros, Igor Frederico Fontes de lima e Ilzyer de Matos oliveira destacam a importância na mudança dos paradigmas atuais na segurança pública, conforme destacado no trabalho, para que seja possível rever o conceito de polícia adotado a décadas no Brasil.

Não se pode descartar a importância do papel da polícia militar ao longo de sua história, tampouco pode-se descartar que o sistema de segurança pública se encontra em constante evolução de maneira a se ajustar as novas tendências sociais tornando invariável a necessidade de evolução do sistema utilizado atualmente.

Com isso, a desmilitarização e unificação do aparato policial é a medida que mais se adéqua as novas necessidades da segurança pública, sendo o objetivo central da presente pesquisa demonstrar os pontos positivos e obstáculos para essa mudança.

### 3.1 HISTÓRICO DO MODELO FRANCÊS DE POLICIAMENTO E SUA INFLUÊNCIA NO BRASIL

No estudo das ciências policiais o histórico do surgimento do modelo Francês de policiamento tem grande relevância quando se busca explicar a metodologia de atuação da

polícia em âmbito mundial, visto que o modelo ostensivo Francês foi repetido em vários países pelo mundo, e mais importante ainda quando se trata do modelo brasileiro de polícia ostensiva, posto que aquele influenciou diretamente o modo de organização e atuação deste.

O modelo Francês de polícia ostensiva, conhecido como *Gendarmerie Nationale* que é ligado diretamente à *Police Nationale*, e que com este não se confunde, tem seu surgimento remontando a idade média, especificamente o período que ficou conhecido como *guerra dos cem anos* (1337-1453) onde as forças francesas e inglesas travaram um conflito armado por não concordarem com a ascensão ao trono do Rei Filipe de Valois na França, onde em razão dos constantes conflitos bélicos eram comuns várias deserções por parte dos soldados ligados ao exército real Francês, criando assim a necessidade de um patrulhamento ostensivo no interior do território gaulês que impedisse a fuga de militares da linha de frente.

Nesse contexto de instabilidade social que vivia o território da França foi criada a *Maréchaussée*, que era uma espécie de polícia real que guardava o Reino da França de ameaças internas e externas decorrentes do conflito bélico vivido à época.

A atuação da *Maréchaussée* se deu de forma contínua até o início do período histórico conhecido como Revolução Francesa (1789-1799) onde, apesar da sua atuação se dar em favor da coroa francesa, a instituição se mostrou favorável as mudanças relacionadas ao fim do governo absolutista da época e com a instituição de direitos sociais mais condizentes com as necessidades da sociedade francesa da que estava ali se desenvolvendo.

Em consequência do apoio na derrubada do antigo regime, a *Maréchaussée* foi um dos poucos resquícios daquele modelo de governo que resistiram a revolução gloriosa, tendo seu nome sido modificado para o nome de *Gendarmerie Nationale*, tal como é conhecido até a atualidade.

A *Gendarmerie Nationale* constitui, até os dias atuais, o corpo ostensivo de policiamento na França onde existe um sistema dual de policiamento constituído pela *Police Nationale* e *Gendarmerie Nationale*, cada uma exercendo suas atribuições na segurança pública interna do país sem que possam se confundir em atribuições e características, Jean-Claude Monet (2001, p.101), inclusive, trata da impossibilidade da uniformização do aparato policial daquele país pelas seguintes razões:

Na perspectiva de um espaço de segurança interna única na Europa do Oeste, seria sem dúvidas mais racional que um só corpo de polícia agisse em cada país da comunidade. A eficácia poderia ser maior, com menos custo. As suas liberdades não seriam ameaçadas. A cooperação policial seria mais fácil. Sucede que um movimento generalizado de unificação dos sistemas policiais pluralistas é duvidoso, e só poderia, de todo modo, alcançar bom resultado a longuíssimo prazo. Na França, quase um século decorreu entre a estatização da polícia municipal de Lyon e a estatização de todas as polícias municipais nas comunas com mais de 10 mil habitantes. A fusão prosseguiu, cerca de

vinte anos depois, em 1966, quando a antiga *Sûrete Nationale* competente na província, e a *Préfecture de Police de Paris* foram integradas na *Police Nationale*. A gendarmaria e a polícia, enfim, continuam a formar dois corpos, não só distintos, mas concorrentes. O poder dos interesses corporativos e as clivagens ideológicas existentes entre esses dois segmentos do aparelho policial francês são tais, que é pouco provável que um governo, seja ele qual for, os force a se integrarem. Num certo sentido, de resto, esses conflitos são reconfortantes: o aparelho policial ‘não caminha como um só homem. (MONET,2001p.101).

Com isso, fica claro a divisão histórica do modelo de polícia militar, que tem seu surgimento na França, dos demais órgãos de segurança pública. A *Gendarmerie Nationale* é uma corporação totalmente militarizada, conhecida inclusive como a quarta força armada da França, com estrutura dividida em regimentos e escalões, onde existe uma formação de seus agentes em academias e escolas que estão sob constante supervisão do ministério da Defesa Francês.

Esse modelo de polícia militar fez-se presente em outros países europeus que em decorrência da verificação da eficiência daquele modelo foram criando modelos próprios de policiamento militar como a Itália (*Arma dei Carabinieri di Itália*), Espanha (*Guardia Civil*), Turquia (*Jandarma Genel Komutanligi*), Polônia (*Żandarmeria Wojskowa*), Lituânia (*Lietuvos Viešojo Saugumo Tarnyba*) Holanda (*Koninklijke Marechaussee*) e Portugal (Guarda Nacional republicana de Portugal) que por sua vez foi o embrião que deu origem a Divisão militar da Guarda Real da polícia do Rio de Janeiro, a primeira polícia ostensiva brasileira e que deu origem ao policiamento militar como é adotado hoje em todo o país.

Importante de se notar que o sistema de segurança pública é variável de uma nação para outra, cada país exercendo sua soberania cria e articula as ações de segurança pública de forma distinta dos demais, nesse intuito buscam-se atender suas peculiaridades, mas também fica claro que o ponto de partida para a criação das forças de segurança pública dos países citados surge de um ponto em comum, qual seja a força de segurança militar francesa, base da metodologia de gestão da segurança pública em vários países, inclusive o Brasil, e que deve ao longo do tempo sofrer novas modificações que o tornem uno e mais adequado a realidade da segurança pública brasileira.

O modelo de gendarmaria francesa se mostrou de uma eficiência tal que em nível Europeu foi criada a EUROGENDFOR que é, um batalhão especial de gestão de crises que tem por objetivo maior o auxílio policial militar em caso de necessidade de substituição da polícia local em conflitos que ocasionem o desmantelamento da administração central dos países do bloco Europeu, o reforço do policiamento local quando há níveis alarmantes de

insegurança decorrentes da alta criminalidade e, por fim, a instituição de missões humanitárias em caso de desastres ou situação de anormalidades.

Com isso fica evidente que o sistema de polícia militar foi bastante difundido em vários locais ao redor do mundo, sua alta eficiência na solução de problemas de segurança institucional tornaram o modelo conhecido e difundido, transportando-se seus mecanismos de atuação para fora do continente europeu e alcançando as Américas, onde foi instalado no Brasil, vindo de Portugal, com o início do estabelecimento da coroa portuguesa em solo Brasileiro, o que ocorre em definitivo no ano de 1807.

Importante ainda destacar que o Brasil não foi o único país Latino-Americano a adotar o sistema militar de policiamento ostensivo, o Chile (*Carabineros de Chile*) e a Argentina (*Gendarmería Nacional Argentina*) também adotaram esse sistema em seus respectivos aparatos de segurança pública.

A natureza de força policial militar do império existiu durante a primeira metade do Século XIX no Brasil como uma força descentralizada e que em muitas vezes atuava com verdadeiras atribuições jurisdicionais.

A natureza da gestão da segurança pública nos primeiros anos de seu surgimento no Brasil passou por várias mudanças institucionais até a criação da primeira Guarda Nacional, substituindo as milícias militares, guardas municipais e ordenanças existentes à época e que não possuíam atribuições específicas como era o sistema europeu que o havia dado roupagem. Suas atribuições de acordo com o artigo 1º da lei 18 de 1831 eram “defender a Constituição, a liberdade, Independência, e Integridade do Império; para manter a obediência e a tranquilidade pública; e auxiliar o Exército de Linha na defesa das fronteiras e costas” aproximando-se assim das atribuições institucionais da polícia militar dos dias atuais.

No ano de 1866, uma nova reestruturação da segurança pública do império português no Brasil Colônia é instituída através decreto imperial nº 3598 onde foi instituído o Corpo de polícia Militar da Corte que muito começa a aproximar-se do sistema francês original e dá os primeiros contornos ao policiamento militar brasileiro como é feito hoje.

A força policial militar sofreu poucas mudanças até o final do império em 1889, a grande novidade foi a descentralização da segurança pública, onde a partir dos Estados, que substituíram as províncias, haveria a incumbência de manter a própria segurança interna através de suas próprias guarnições militares. A Constituição da república de 1891 que veio posteriormente sequer se preocupou em trazer tratamento constitucional ao aparato militar ou mesmo a segurança das instituições públicas do Estado.

Alguns Estados da federação agiram como os primeiros a organizar a segurança pública, como o então distrito federal no Rio de Janeiro que dividiu a polícia criando a Guarda

militar e a polícia civil através da Lei 947 de 1902, o que, mais tarde, mais tarde foi o exemplo de criação da lei estadual de São Paulo nº 2141 de 1926 que deu origem a uma Guarda Civil de natureza militar com atuação em todo o seu território.

Em que pese os focos regionais de surgimento de um aparato de segurança pública, a verdade é que esses focos de estruturação eram poucos, e pode-se dizer que até mesmo inexpressivos, se levado em consideração a imensidão do território brasileiro, que já nessa época possuía verdadeiras dimensões continentais e uma baixa organização administrativa tanto regional quanto nacional.

A necessidade de se estruturar a polícia militar só veio a surgir como um órgão singular de atuação e com estruturação próprias, a partir dos acontecimentos militares do início do século XX, quais sejam a guerra do contestado e 1º e 2º guerras mundiais em que ficou evidenciado que a participação do Brasil em conflitos bélicos afetava sensivelmente a atuação na segurança pública interna, posto que seus agentes eram disponibilizados a servir nesses conflitos, abandonando a gestão local da segurança institucional.

Seguindo-se os conflitos armados internos e internacionais a que o Brasil passava a disputar forma-se a convicção de que a força militar deve ser institucionalizada e organizada de forma a se preservar a segurança dos Estados e da própria União Federativa, surgem nesse contexto a previsão da polícia militar como órgão de reserva do exército e força de segurança dos Estados, na Constituição de 1934.

Posteriormente a carta constitucional de 1946 prevê o seguinte:

Art. 183. As polícias militares instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército.

Esse conceito foi mantido na constituição de federal de 1967 e ainda hoje é adequado a Constituição federal de 1988 em seu artigo 144 que diz que cabe a polícia militar a atuação ostensiva, preservação da ordem pública e a função de força auxiliar e reserva do exército.

Nesse sentido, fica clara que o policiamento militar evoluiu ao longo dos anos através de um ponto base que se desenvolveu na França e que influenciou e vem influenciando a criação e desenvolvimento da polícia enquanto instituição marcadamente militar de atuação e contenção de anormalidades institucionais, tal sistema vem sendo desenvolvido e aprimorado. Muito ainda se discute sobre a sua reestruturação e a unificação em uma única força policial, tornando mais eficiente e uniforme sua atuação, o que será ainda abordado.

### 3.2 A NECESSIDADE DE UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS PARA UMA MAIOR EFICIÊNCIA NA SEGURANÇA PÚBLICA

É indiscutível que nosso sistema de segurança pública necessita urgentemente de reforma, tanto no intuito de criar um sistema mais eficiente no diálogo institucional que objetiva tornar a Administração da segurança mais próxima das necessidades de um Estado Democrático de Direito quanto para conter a, cada vez mais crescente, Micro e Macro criminalidade que surge a todo o tempo.

As atuais discussões que norteiam o tema são favoráveis a unificação das policiais por vários aspectos que passamos a discorrer.

A unificação das polícias teria como consequência imediata a criação de um único ciclo completo de polícia – uma só corporação policial realizando a atividade ostensiva (fardada) e a atividade de investigação (polícia judiciária) – tornando o órgão de segurança pública policial um único organismo, sem a necessidade de diálogos entre instituições, consequentemente tornando a atividade de polícia centralizada e célere no exercício de suas funções. Nessa perspectiva, os conflitos existentes entre corporações e o excesso de atribuições de uma em detrimento da outra, em tese, desapareceriam.

Importante ainda apontar que a unificação policial resultaria em menores custos com o aparato policial, resultaria no direcionamento de dinheiro público para um único organismo encarregado de exercer a atividade policial, haveria um emprego mais racional e efetivo dos gastos públicos em instalações e equipamentos do que vem sendo feito atualmente.

Os benefícios ainda seriam experimentados no que diz respeito a uma só infraestrutura policial com uma única central de inteligência, administração orçamentária e financeira única, centro de treinamentos centralizado e assim por diante. A os ganhos ultrapassam as necessidades da segurança pública no combate à criminalidade e reverberam em outros campos da administração pública, gerando um ganho significativo na economia dos cofres do Estado.

Nada haveria de ser prejudicado na divisão das atividades especializadas de cada segmento, na medida em que agora não se falaram em grupos especializados das polícias militares e civis, tão somente haveriam grupos especializados de atividade policial ostensiva e de policial judiciário-investigativa dentro de um mesmo órgão de atuação.

Outro fator que impulsiona a ideia de unificação entre os ramos da atividade policial é o próprio desgaste que envolve a atividade de polícia ostensiva. Com a unificação

das policias a atividade ostensiva poderia ficara a cargo dos agentes mais jovens no serviço público, objetivando adquirir mais conhecimento e experiência, enquanto que o exercício de polícia judiciária seria realizado por agentes que já se encontram mais graduados – a bem verdade haveria progressão funcional para o exercício das diferentes atividades entre o segmento ostensivo e de polícia judiciária.

Com isso, é grande verdade que existem fatores positivos com a unificação do aparato policial, contudo não se pode fazer-se acreditar que não existiriam óbices para essa mudança. No caminho para a unificação das policias encontramos inúmeras e difíceis situações a serem superadas.

Algumas das dificuldades se encontram no campo da subjetividade, como por exemplo a própria tradição militar que envolve a atividade de polícia ostensiva, e que dura pelo menos 200 anos no Brasil. Essa tradição é uma das barreiras que são frequentemente apresentadas como óbice a mudanças na forma como a segurança pública é executada.

Outro impedimento de ordem subjetiva, não menos importante, seria a dificuldade de criar legislações estaduais que convenção seus governadores a “abrir mão” de suas próprias corporações militares que estão diretamente a eles subordinadas.

Em esfera federal, dificilmente o Governo Federal estaria disposto a extinguir uma reserva militar de cerca de 500 mil homens, somando a polícia militar presente em todos os Estados da federação mais o Distrito Federal.

Além de tudo o que foi informado, ainda deve-se ter em mente que as policias civis e militares encontram previsão de existência em âmbito constitucional, sua extinção, ou mesmo unificação desafia a produção de emenda constitucional, o que ocasionaria intensa atividade legislativa nesse sentido. Com isso, a mudança em sua estrutura sem que haja emenda á constituição por si só seria inconstitucional.

Além disso, a organização das policias civis e militares é competência dos Estados membros, dificilmente teríamos representação no Congresso que dispusesse de forma diversa para a criação de uma polícia única e nacional, retirando a autonomia dos entes estaduais para sua organização.

O obstáculo maior está na própria maneira como a matéria administrativa é tratada no Brasil. O acesso a cargos públicos é realizado mediante concurso público específico para cada área de atuação da Administração pública, seria inconstitucional a mera mudança de agentes públicos entre os diferentes órgãos para exercer funções permanentes que não foram objeto de concurso anterior, até mesmo a remanejar os servidores para novos órgãos criados e que teriam funções distintas do anterior. Nesse sentido, a criação/unificação das policias em

um único órgão acarretaria uma drástica mudança nas disposições administrativas referentes aos servidores públicos prevista na Constituição Federal.

Em face disso, fica constatado que a criação de um polícia única tem o condão de resolver uma série de problemas estruturais pelos quais passam a segurança pública em âmbito nacional, contudo essa unificação exige árdua tarefa dos legisladores, boa vontade dos gestores públicos e um esforço conjunto significativo das esferas de governo e instituições públicas para que se concretize de maneira eficiente a criação de um órgão nacional e unificado de segurança policial.

Os problemas que envolvem a formação e unificação de uma força tarefa nacional devem ser buscados através de soluções internas pautadas no diálogo institucional realizado pelas esferas de governo, objetivando a formação efetiva de um aparato de segurança pública realmente condizente com as reais necessidades da sociedade atual.

### 3.3 DISCUSSÕES LEGISLATIVAS SOBRE A UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS NO BRASIL

Em âmbito Legislativo existem sérias discussões a respeito da possibilidade de unificação das polícias brasileiras, inclusive há um estudo realizado pela Comissão Especial destinada a estudar e apresentar propostas de unificação das polícias civis e militares – CEUNIFI em que foram estudados diversos países em que a medida ocorreu, demonstrando seu impacto administrativo e social.

Nas discussões travadas a unificação resultaria em uma polícia de ciclo completo assim como é na polícia nacional colombiana em que existe a unificação do aparato policial, deixando internamente a divisão entre atividade ostensiva e investigativa para ser realizada e discutida internamente.

Entre os argumentos apresentados pela CEUNIFI estão o de que desapareceriam os conflitos entre as corporações, isso em vista de que haveria uma exata divisão entre as atividades que cada agente poderia realizar sem que órgãos diversos voltados à segurança pública pudessem reclamar qualquer atribuição funcional.

Sabe-se de antemão que existe um comando unificado que está concentrado no controle finalístico exercido pela secretária de segurança pública de cada Estado. Um dos argumentos que convergem em possibilitar a unificação do ciclo policial seria justamente que haveria a desburocratização das atividades de controle que são exercidas em órgãos diversos, tornando mais eficiente o controle da atividade policial como um todo centralizando sua realização.

Nesse sentido, muitas são as discussões que norteiam a unificação das polícias. Com o intuito de promover uma nova maneira de organizar o aparato de segurança pública, foi proposta a PEC 432/09 que entre outras mudanças no texto constitucional trás significativa alteração nos aspectos constitucionais da segurança pública, a começar por sua unificação.

A PEC 432/09 não retira a competência dos Estados em gerir a própria segurança pública, ela cria a polícia de ciclo completo criada em um único órgão com atribuições financeiras, logísticas e de capacitação de servidores policias para exercerem as atividades relacionadas à segurança pública.

É evidente que essa unificação causaria um choque institucional, de imediato a medida se mostra estranha aos olhos dos agentes que atuam no âmbito da segurança pública. A unificação é medida que deve ser imposta de maneira gradativa para que haja a possibilidade de melhor adequação da maneira como a segurança irá ser pensada da unificação em diante.

Contudo cabe destacar que a qualidade na prestação dos serviços policiais seria mais ágil em vista da que temos hoje, a quantidade de atos burocráticos seria diminuída em relação aos atos que temos hoje. Enquanto temos, a título de exemplo, que a polícia militar ao agir numa situação de flagrante de lesão corporal teria que realizar os devidos procedimentos policiais, atinentes ao trabalho da própria polícia militar, para em seguida realizar o encaminhamento a polícia civil, essas duas etapas seriam reduzidas para uma única em virtude da existência de uma só corporação.

Deve ter em mente que uma administração pública dialógica exige tais medidas, um único órgão policial por si só é mais célere que órgãos diversos de atuação conjunta sobre a mesma atividade.

Essas mudanças para nascerem são questionadas e debatidas, como sempre acontece quando se precisam criar leis e normas que serão aplicadas na sociedade, sempre haverá opiniões favoráveis e contrárias baseadas nos interesses pessoais de membros corporativistas presentes nas instituições, o que não deve ser considerado em virtude da máxima prevalência do interesse público sobre privado.

Em relação à segurança pública, a violência é e sempre será a mola propulsora que faz com que o cidadão clame por mudanças capazes de produzir efeitos frente ao aumento da violência. Essas medidas devem ser adotadas com parcimônia e seu estudo para implementação deve ser realizado gradativamente no seio social para se alcançar a máxima efetividade da segurança pública entendida como uma única instituição de atuação no combate à criminalidade.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi exposto, pode-se concluir que o modelo de polícia ostensiva sofreu e vem sofrendo mudanças significativas no decorrer dos anos, a história evolutiva da ciência policial ganha contornos que são desenhados muito antes da própria criação de uma ciência metodológica que estudasse a fundo o sistema policial

O modelo de polícia ostensiva ganhou seus primeiros contornos ainda na idade média europeia, precisamente no século XIV, onde a *Gendarmerie Nationale* teve seus primeiros contornos em virtude da guerra dos cem anos (1337-1453), de lá para cá muito se acrescentou em termos metodológicos para as ciências policiais como um todo, sua difusão para o mundo após o período da revolução francesa foi fator determinante para alavancar a necessidade de um sistema de segurança pública baseado na atuação policial eficiente na sociedade.

A sistemática policial da forma como é conhecida no Brasil e no mundo muito se deve ao modelo Francês de polícia ostensiva. No Brasil esse modelo vem sendo difundido desde o Brasil império, chegando a ser alçada a modelo previsto inclusive na constituição federal, tamanha a sua historicidade e presença social.

Não se pode com isso deixar-se de observar que o sistema policial necessita constantemente de mudanças em virtude da dinamicidade social que envolve qualquer atuação ligada diretamente a lidar com pessoas e fatos, em virtude disso o modelo policial sofre constantes mutações em sua estrutura e funcionalidades para se adequar ao melhor padrão social de atuação.

Frente à essas mudanças existem sérias discussões, como as já apontadas, que lidam com a ideia de unificação das policias investigativas e ostensivas em um único órgão e que, possivelmente, tem o condão de serem adotadas no decorrer dos próximos anos.

Em nível legislativo já existem propostas que desenharam um novo modelo de atuação policial pautado na centralização de todo o aparato policial em um único órgão de atuação ostensiva e investigativa. Essas discussões convergem em criar um novo modelo de ciência policial dinâmico e centralizado, evitando aspectos burocráticos, logísticos e financeiros que entravam a atuação dos órgãos de segurança pública.

O modelo policial vai sofrer constantes mudanças em seu modo de atuação, a própria noção de atuação policial poderá ser reformulada no decorrer dos anos, o próprio modelo de *Gendarmerie Nationale* que foi amplamente difundido para vários países da América latina e do mundo já sofreu inúmeras mudanças e continuará sofrendo nos próximos

anos, esse modelo amplamente adotado em vários países já vem passando por inúmeras reformulações.

Na discussão local temos inclusive a PEC 432/09 que entre outras mudanças no texto constitucional traz significativa alteração nos aspectos constitucionais da segurança pública, a começar por sua unificação das polícias, o que demonstra que essa mutação no modo estrutural das organizações policiais é inevitável e tende a acontecer, inclusive mudando o seio maior que legitima a atuação das polícias, a própria constituição federal.

Resta com isso saber até onde essas mudanças iram afetar a forma como irá ser modificada a atuação dos policiais na segurança pública, essa discussão ainda precisa ser maturada para que se possa chegar ao melhor modelo para se atender as necessidades sociais, o que pode levar significativo tempo e trabalho tanto no poder executivo quanto no legislativo, de imediato pode-se concluir que as mudanças tem significativa chance de acontecer e mudaram, assim como vem ocorrendo, significativamente a sistemática da atuação policial.

## **REFERÊNCIAS**

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento: Uma análise comparativa internacional**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

**CEUNIFI - Comissão Especial destinada a estudar e apresentar propostas de unificação das polícias civis e militares**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/unificacao-das-policias-civil-e-militar/conheca-a-comissao/membros-da-comissao>>; <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/unificacao-das-policias-civil-e-militar/documentos/outros-documentos/Misso\\_Oficial\\_CH\\_COL.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/unificacao-das-policias-civil-e-militar/documentos/outros-documentos/Misso_Oficial_CH_COL.pdf)>. Acesso em 19 de maio de 2018.

**CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1946. Consulta ao sítio eletrônico da presidência da república**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

**CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1967. Consulta ao sítio eletrônico da presidência da república**:. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. **Consulta ao sítio eletrônico da presidência da república.** Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

DECRETO N° 3.598, DE 27 DE JANEIRO DE 1866. **Legislação Informatizada. Publicação original. Consulta ao sítio eletrônico da Câmara dos Deputados federais:** Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3598-27-janeiro-1866-554213-publicacaooriginal-72693-pe.html>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

DECRETO n° 3.598, DE 27 DE JANEIRO DE 1866. **Legislação informatizada — Publicação original. Consulta ao sítio eletrônico da Câmara dos Deputados federais:**

Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3598-27-janeiro-1866-554213-publicacaooriginal-72693-pe.html>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

DE CASTRO, Clarindo Alves. **Inteligência da segurança pública: um xeque-mate na criminalidade.** Curitiba: Editora Juruá, 2009.

DE OLIVEIRA, Alessandro José Fernandes. **Estudos avançados de direito aplicado a atividade policial.** Rio de Janeiro: Editora Lumen iuris, 2014.

IBGE. **Consulta ao sítio eletrônico do IBGE.** Disponível em:

<<https://www.ibge.gov.br/busca.html?searchword=numero%20de%20policiais&searchphrase=all>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

ESTEVES, Jorge Manuel Gaspar. **A força de Gardarmerie Europeia – Uma década de Participações em operações de gestões de crises.** Lisboa, PT: Revista Militar, N° 2579 – Dez/2016, Pg. 1129. Disponível em: <<HTTPS://www.revistamilitar.pt/artigopdf/1186>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

LEI DE 18 DE AGOSTO DE 1831. **Legislação informatizada.** Disponível em: Consulta ao sítio eletrônico da Câmara dos Deputados federais

<[http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei\\_sn/1824-1899/lei-37497-18-agosto-1831-564307-publicacaooriginal-88297-pl.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37497-18-agosto-1831-564307-publicacaooriginal-88297-pl.html)>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

LEI N° 2.141, DE 22 DE OUTUBRO DE 1926. **Consulta ao sítio eletrônico da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo:.** Disponível em:

<<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1926/lei-2141-22.10.1926.html>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

UMA BREVE EXPOSIÇÃO DA HISTÓRIA DA POLÍCIA CIVIL. **Consulta ao sítio eletrônico da polícia civil do rio de Janeiro.** Disponível em: <<http://www.policiacivil.rj.gov.br/historia.asp>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

MEDEIROS, Mateus Afonso. **A desmilitarização das polícias e a legislação ordinária.** In: Revista de Informação Legislativa, v. 42, n. 165, p. 239-253, jan./mar. 2005.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e Sociedades na Europa.** São Paulo, SP: Editora da Universidade de São Paulo, 2001, Pg. 101.

PEC 432/2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=459294>>. Acesso em 19 de maio de 2018

RAGIL, Rodrigo Rocha Feres. **A Gendarmerie Nationale francesa: aspectos estruturais e operacionais.** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3734, 21 set. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/25343>>. Acesso em: 17 de fevereiro de 2018.

ROCHA, Fernando Carlos Wanderley. **Desmilitarização das polícias militares e unificação de polícias – Desconstruindo mitos. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados Federais.** Brasília-DF, Nov/2014, Pg. 05. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/unificacao-de-policias/Texto%20Consultoria.pdf>>. Acesso em: 17 de fevereiro de 2018.