

## UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS ESTADUAIS: CONJECTURAS E REFUTAÇÕES

Jean Carlos Caetano<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente trabalho tem por escopo levantar conjecturas e refutações que são suscitadas acerca da questão da unificação das polícias estaduais, tema hodiernamente muito debatido em todas as esferas sociais e políticas da República Federativa do Brasil. A criação de uma única instituição policial nos Estados é apontada por muitos estudiosos da área como uma possibilidade de modernização de todo o sistema de segurança pública na atuação do combate à violência e à criminalidade. Será desenvolvida uma breve análise da atual estrutura do sistema de segurança pública e do modelo de polícia adotado no Brasil, que nos Estados Federados é composto por uma Polícia Civil (judiciária) e uma Polícia Militar (ostensiva e administrativa), denotando se é eficaz e ideal, bem como verificando a polêmica que a proposta de unificação das polícias gera na sociedade e nas instituições policiais, analisando se a fusão das polícias estaduais realmente resolveria o problema da segurança pública no País de maneira mais eficiente e efetiva do que o atual modelo. Sobretudo também identificar como seria a estrutura e o funcionamento dessa nova polícia estadual que surgiria da unificação entre a Polícia Civil e a Polícia Militar nos Estados.

**Palavras-chave:** Polícia Militar. Polícia Civil. Unificação das Polícias. Segurança Pública.

### INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por escopo aprofundar e analisar um dos temas que hodiernamente vêm sendo amplamente debatidos em todas as esferas sociais e políticas de nosso País. A unificação das Polícias Civil e Militar é uma hipótese

---

<sup>1</sup> 2º Ten PMSC. E-mail: [jccaeta@hotmail.com](mailto:jccaeta@hotmail.com). Pós-graduado *lato sensu* em Gestão e Políticas em Segurança Pública e Assistência Familiar – AVANTIS – Balneário Camboriú-SC.

defendida por vários estudiosos na área de segurança pública como a panaceia para todos os males que cercam a redução da violência e da criminalidade.

Ocorre que são duras as críticas a esta duplicidade na estrutura policial. Afirmam alguns pesquisadores e profissionais da área que no Brasil existem duas “meia-polícias”, ou seja, além de atuarem de maneira isolada e desintegrada no sistema, nenhuma das duas instituições realiza, no processo de persecução criminal, o ciclo completo de polícia.

Algumas propostas de mudanças e críticas teóricas possuem fundamento, como a questão da indefinição das atribuições legais das polícias, suas mazelas estruturais e culturais (SANTOS JR. et al., 2009).

Contudo, é notório que muitos desses estudiosos fazem afirmações que não têm qualquer fundamentação científica e por vezes estão equivocadas e com opiniões do senso comum, embora sejam válidas todas as tentativas de contribuições para o avanço organizacional das instituições que atuam na seara da segurança pública.

Trata-se de um tema polêmico, uma vez que gera uma mudança cultural na sociedade e nos organismos policiais. Sendo o assunto inclusive objeto de constantes e acalorados debates no Congresso Nacional, onde existem várias propostas de emendas constitucionais que tratam da questão da fusão das polícias, sendo elas: PEC 430/2009, 432/2009 e 102/2011.

Para a elaboração desse trabalho foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, a primeira englobando as ciências humanas, e a segunda por meio da coleta de dados em fontes de diversas agências públicas.

Finalmente, pretende-se esclarecer cientificamente, por meio de fundamentos teóricos, a questão da unificação das polícias estaduais, analisando-se as viabilidades estrutural e jurídica desta nova polícia e consolidando-se o exercício do ciclo completo de polícia como sendo a solução mais viável para as melhorias na área da segurança pública.

## **1 POLÍCIA E PODER DE POLÍCIA**

Para que se estabeleça uma melhor compreensão de toda a temática e do objeto assunto da presente pesquisa, é indispensável que aspectos teóricos acerca da origem e do conceito de polícia, bem como da sua evolução e institucionalização no seio social como organismo legítimo de estado responsável pela preservação da ordem, sejam discutidos e apresentados.

Entretanto, oportuno destacar que não é objeto do presente estudo o aprofundamento destas questões, que serão tratadas com o fim exclusivo de introdução à temática principal; assim, certamente não se esgotará o tema, tornando obrigatório ao pesquisador a realização de recortes de conteúdo.

Nesse viés, uma vez explicitadas as razões para a eleição desse tema, trata-se inicialmente sobre o poder de polícia, suas características, a diferenciação entre polícia administrativa e judiciária, e por fim o ciclo de polícia e suas fases.

### **1.1 Generalidades históricas da instituição policial no mundo e no Brasil**

Encontram-se registros sobre a origem das polícias no mundo enquanto função de prover segurança desde a Antiguidade, quando da formação dos primeiros grupos humanos foram estabelecidas regras que buscavam permitir o exercício do poder, organizar o grupo social, resolver conflitos, viabilizar a coexistência e promover a paz. Logo, a atividade de polícia é, por princípio, política, uma vez que diz respeito à própria forma de como a autoridade coletiva exerce seu poder coercitivo.

No que tange uma sociedade organizada, pode-se afirmar que se não conhece qualquer uma que exista sem uma organização policial que “[...] assegure aos seus membros a segurança interior, que reprima e previna os delitos contra as pessoas e propriedades e, por outra parte, assegure a obediência aos representantes do Estado e a aplicação das disposições ditadas pelos chefes” (OLIVIERA, 2008, p. 14).

Trindade (apud SANTOS JR., 2009, p. 18) conta que, na história das civilizações, desde a Antiguidade são “encontrados registros da existência da polícia como instituição entre os egípcios, hebreus, sírios, gregos, romanos e até mesmo entre os incas e astecas”.

Assegura Pereira (1987 apud SANTOS JR., 2009, p. 19) que já “nas cidades gregas nomeava-se o ‘prefeito da cidade’ como o encarregado da ‘ordem pública’ e a fazer observar as leis policiais”.

Na Grécia antiga, relata Martins (2009, p. 19) que a polícia era basicamente de governo, ou seja, “estruturada para assegurar as decisões do poder político, a hegemonia de uma determinada elite, e não para zelar pelo bem estar geral da população”.

O primeiro corpo de homens estabelecidos como organismo policial surgiu na Roma antiga por meio dos centúrias, homens recrutados do Exército Romano que passavam a fazer parte de um corpo de polícia organizado e militarizado e que tinham

a missão de patrulhamento da cidade (GIULIAN, 2002, p. 21).

Na Idade Média ocorreu uma desarticulação e retrocesso da polícia enquanto instituição pública com as funções atinentes ao controle social, que desde a Antiguidade eram exercidas principalmente pela polícia pública, voltando a ser exercida pela própria vítima, pelo grupo familiar ou por forças privadas mantidas pelos nobres em suas terras (MARTINS, 2009, p. 20).

A aplicação da atualmente conhecida lei penal em desfavor dos então subversivos à ordem era feita pelos Senhores Feudais e suas famílias e súditos, conforme se apresenta infra:

A aplicação da lei na Inglaterra, durante o princípio da Idade Média, por exemplo, era mantida por lordes com títulos sobre as extensões territoriais [...] Embora a ordem fosse mantida em nome do rei, e os crimes considerados contrários à “Paz Real”, não havia oficiais para aplicar suas próprias leis. Um acordo semelhante existia na França. Por exemplo, a carta de direitos concedida ao povo de St. Omer por William, conde da Normandia, em 1127, dizia que o senhor do castelo, sua esposa, ou seu responsável tinham autoridade para emitir ordens de prisão quando um crime era cometido. (BALLEY, 2002, p. 37-38)

O ressurgimento da polícia institucionalizada como órgão responsável pela defesa do povo foi no fim da Idade Média, início da Idade Moderna, ocorrendo:

[...] na Europa um processo de reestruturação das instituições policiais, vinculado ao do sistema político, que antecedeu o nascimento das polícias modernas. As polícias que ressurgem apresentam modelos e características estruturais diversas, citam-se como exemplos a Maréchaussée francesa, estruturada de forma semelhante ao Exército, e o sherif inglês, um representante da coroa nos distritos (uma espécie de prefeito) com atribuições policiais. Esses incipientes modelos influenciam na formação da polícia moderna e hodierna. (MARTINS, 2009, p. 20)

Essas conquistas são atribuídas também a Napoleão Bonaparte que, sendo um excelente administrador, criou e difundiu um sistema policial conhecido como *gens d'armes* por quase todos os países da Europa, estabelecendo e espalhando a chamada Escola de Polícia Latina, de formação militar e poder centralizado (GIULIAN, 2002, p. 23).

O surgimento da polícia enquanto força policial pública especializada se dá mesmo é com a formação dos estados modernos e as lutas de classes no século XVIII no continente Europeu, com os ideais da Revolução Francesa de liberdade, fraternidade e igualdade, surgindo também nesta época as evoluções política, social e, conseqüentemente, policial, dos avanços ao respeito às garantias e direitos fundamentais dos cidadãos (RIBEIRO, 2009, p. 24).

Houve a partir daí uma transformação do papel do Estado, com fixação de limites legais e responsabilização deste ente pela segurança dos súditos para que estes exerçam suas faculdades sem entraves, gerando a delimitação do papel da polícia como órgão responsável pela manutenção da paz pública, da segurança e da ordem (MONET, 2002, p. 22).

Este é o embrião da polícia da modernidade, quando também surgem os dois tipos ou status de polícias que mais influenciaram e que ainda têm influenciado a polícia no Ocidente. Um primeiro de status militar, surgido na França de Napoleão, chamado de modelo latino, e um modelo civil ou anglo-saxão, que surgiu na Inglaterra.

Padrões de polícias anglo-saxônicas se espalharam pelo mundo a partir da expansão dos seus respectivos impérios, destacando-se que na Inglaterra este modelo se consolidou, sendo o primeiro modelo de polícia pública.

Assevera Monet (2002, p. 42-43) que “[...] é na Inglaterra que nascem as primeiras formas de polícia pública da Europa, em consequência da conquista normanda e ligadas ao processo de centralização política e administrativa”.

Este modelo, que foi migrado para as colônias inglesas como EUA, Austrália, Irlanda, Nova Zelândia e demais comunidades britânicas, possui um gerenciamento que vem de baixo para cima, ou seja, é a nível local ou municipal, é civil sob comandos descentralizados (GIULIAN, 2002, p. 24).

O modelo de polícia anglo-saxão inglês é o primeiro exemplo de polícia profissional com as atuais características que surge em Londres em 1829, idealizado por Sir Robert Peel; então Ministro do Interior, ele rompe com a tradição de polícia francesa, muito influente na época. Os ingleses rejeitavam o modelo francês que, na prática, defendia interesses políticos e tolhia liberdades individuais dos cidadãos (ROLIM, 2009, p. 25).

Não obstante, a *Marechaussée Francesa* foi criada como retaguarda do Exército; o modelo Francês, latino ou militar é o copiado pelos países latinos, como Portugal, nação a qual instituiu no Brasil o referido modelo de polícia, tendo em vista sermos na época sua colônia (GIULIAN, 2002, p. 21).

Vislumbra-se assim a existência da centralização francesa e do seu modelo de polícia em relação ao padrão inglês. A polícia francesa contrasta em relação à inglesa por ser caracterizada pelo controle do Estado, voltada para a defesa do próprio Estado; a inglesa possui um vínculo maior com a comunidade, em defesa dos cidadãos.

Os países com raízes latinas adotaram portanto o modelo francês, enquanto que os países de tradição anglo-saxônica optaram pelo modelo inglês. Dessa feita, as

polícias brasileiras são alinhadas ao padrão francês, fruto de sua história relacionada aos portugueses, que da mesma forma sustentam aquele modelo de polícia.

Inclusive foram os membros da Revolução Francesa os pioneiros na divisão dicotômica entre Polícia Militar (polícia preventiva e ostensiva) e Polícia Civil (polícia de investigação e judiciária), modelo que dominou a Europa nos séculos XVII e XVIII e que hodiernamente é adotado pelo Brasil (GIULIAN, 2002, p. 27).

Com relação ao histórico das instituições policiais no Brasil, segundo dados, antes da chegada da família real portuguesa à colônia, as forças policiais eram bem incipientes e rudimentares, por exemplo, a força que foi criada por Estácio de Sá na cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro em 1565, que servia apenas para assegurar o poder da oligarquia sobre o povo, funcionando como pequeno exército de controle social interno (GIULIAN, 2002, p. 38).

Foi com a vinda da família real que foi trazida toda a forma de administração da Corte Real, inicialmente no Rio de Janeiro, com a Intendência Geral da Polícia da Corte, que tinha o modelo francês já introduzido em Portugal, sendo criado em 13 de maio de 1809 o primeiro núcleo especialista e profissional para manter a ordem e a proteção da sociedade, formado pelas fileiras da chamada Guarda Real de Polícia, organização célula embrionária das Polícias Militares no Brasil (RIBEIRO, 2009, p. 27).

A Divisão de Guarda Real de Polícia do Rio de Janeiro é apontada como sendo a célula embrionária das polícias militares brasileiras (GIULIAN, 2002, p. 40).

Ocorreram alterações significativas no sistema de segurança em 1831, quando houve um fortalecimento do poder das províncias, posto que o Governo Central as autorizou a criar Corpos de Guardas Municipais com subordinação direta ao controle dos governos provinciais. A missão destas guardas militares era a manutenção da tranquilidade pública e o auxílio à justiça (DE SOUZA, 1986, p. 10).

Estas medidas dotaram as províncias brasileiras de grande poder político e transformaram as forças policiais em braços armados do poder estadual. Como consequência disso, por inúmeras vezes as forças policiais cederam efetivos para a defesa interna do País em missões conjuntas ao Exército (MARCINEIRO, 2009, p. 30).

Foi somente com a República Federativa de 1889 que a polícia foi tomando corpo como instituição, e no final do século XIX e com o passar do século XX elas começaram a se modernizar e melhorar a atuação junto aos cidadãos brasileiros no que concerne à manutenção da ordem e da segurança pública interna.

Com a Constituição Federal de 1934 houve novamente a centralização e o controle das forças policiais em torno do poder da União, preceituando em seu artigo 5º que era de competência privativa da União legislar sobre a organização, instrução,

justiça e garantias das forças policiais dos Estados e condições gerais de sua utilização em caso de mobilização ou de guerra<sup>2</sup>. Isto se deu pelo poderio bélico que as polícias estaduais adquiriram, vindo a ocorrer inclusive a Revolução Constitucionalista Paulista em 1932.

Após 1964, um conjunto de mudanças marcou as forças policiais do País, tornando a segurança pública um apêndice da segurança interna, subordinando-as ao Exército Brasileiro que, por sua vez, colocou-se à disposição de interesses políticos dos liberais norte-americanos.

Com a pseudo-redemocratização do País em 1988 e a promulgação da nova ordem jurídica constitucional, as Polícias Militares retomaram seu comando próprio e resgataram parte de sua missão. Convém ressaltar que continuam subordinadas ao Exército Brasileiro. O que aconteceu é que houve ampliação de suas competências de policiamento ostensivo e manutenção de ordem para o exercício da polícia ostensiva e da preservação da ordem pública, conforme disposto no art. 144, inciso V, §§ 5º e 6º, do texto constitucional (BRASIL, 1988, p. 65).

Quanto à Polícia Civil, relevante consideração foi estabelecida, uma vez que formalmente lhe foi conferida institucionalização constitucional, com atribuições expressas de polícia judiciária, realizando a apuração e investigação das infrações penais e sua autoria, conforme consubstanciado no art. 144, § 4º, da Lei Maior.

## **1.2 Definições de Polícia Administrativa e Polícia Judiciária**

O poder de polícia estatal incide em duas áreas de atuação, na administrativa e na judiciária, sendo que esta dicotomia entre o exercício do poder de polícia judiciária e administrativa ainda gera entre os legisladores, administradores públicos e doutrinadores certa confusão, muitos defendendo que as regras de competências dos órgãos policiais sejam livres de normatizações rígidas.

Importante salientar que no cotidiano do subsistema policial brasileiro “[...] estas diferenças geram crises entre os órgãos policiais, principalmente entre a Polícia Civil e a Polícia Militar” (LAZZARINI, 2003, p. 83).

Cabe esclarecer que apesar das diferentes denominações, todas as “polícias” acima citadas correspondem ao exercício de função administrativa, ou seja, todas exteriorizam manifestação administrativa, de administração pública, dentro de suas respectivas competências previstas em normas jurídicas.

Moreira Neto (2009, p. 43) diz que, no sentido estrito, polícia judiciária é ramo

---

<sup>2</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>.

especificamente voltado à elucidação de delitos e seus autores, com atuação predominantemente voltada às pessoas, à sua liberdade de ir e vir. A polícia administrativa, de modo amplo, é voltada às atividades das pessoas, de forma preventiva e repressiva, aplicando executoriamente sobre a propriedade e a atividade privada e excepcionalmente no constrangimento pessoal.

O que realmente qualifica as polícias em administrativa (preventiva) ou judiciária (repressiva e auxiliar) é a atividade de polícia em si mesma desenvolvida, ou seja, da ocorrência ou não de um ilícito penal.

Outra diferença está no caráter preventivo da polícia administrativa e repressivo da polícia judiciária, sendo que a primeira tem por objetivo impedir ações antissociais, e a segunda, identificar e punir infratores da lei penal, regendo-se a primeira pelo direito administrativo, incidindo sobre bens, direitos e atividades, enquanto a segunda rege-se pelo direito processual penal, incidindo sobre pessoas (DI PIETRO, 2007, p. 105).

Afirma-se que a polícia judiciária é privativa de corporações especializadas, como a polícia civil e a própria polícia militar, enquanto que a polícia administrativa se reparte entre vários órgãos estatais de fiscalização, como a vigilância sanitária na saúde, a previdência, a área tributária, entre outros (DI PIETRO, 2007, p. 105).

Salienta-se então que a Polícia Militar também exerce a atividade de polícia judiciária no seu âmbito interno, na apuração de crimes de natureza militar, sejam próprios ou impróprios, com fundamento no Código Penal Militar e de Processo Penal Militar.

Assim, ao analisar as missões conferidas pela Constituição Federal de 1988 às polícias militares, observam-se referências explícitas de atividade de polícia administrativa e judiciária, como explicado anteriormente.

Ademais, as polícias militares de alguns Estados vêm confeccionando, com anuência do Poder Judiciário e do Ministério Público, Termos Circunstanciados nos crimes de menor potencial ofensivo, atividade eminentemente de polícia Judiciária.

Outro não é o fundamento adotado pelo Parecer GPM-25, da Advocacia Geral da União, de 10 de agosto de 2001, observando que “[...] a atuação da Polícia Civil não é, direta e imediatamente, de prevenção e restabelecimento da ordem pública e, por isso, não se confunde com a competência constitucional de atuação da polícia militar” (BRASIL, 2001).

Conclui-se que a polícia judiciária, institucionalizada pela Polícia Civil nos Estados, atua de maneira repressiva no pós-delito, fornecendo subsídios para a atuação da jurisdição penal após a ocorrência do delito; já a Polícia Militar, por meio

de seu poder de polícia administrativa, age na preservação da ordem pública, principalmente de modo preventivo, ou repressivo imediato caso esteja ocorrendo um ilícito penal ou administrativo.

## 2 CICLO DE POLÍCIA E SUAS FASES

Pereira (2006, p. 53) diz que “O ciclo completo de polícia se traduz pelo conjunto de atividades policiais que englobam a prevenção e a repressão dos delitos, por meio de ações de polícia ostensiva e de investigação criminal”.

Giulian (2002, p. 35) afirma que ciclo completo de polícia é “[...] toda fase policial que se inicia com o policiamento ostensivo (policia fardado) até o policiamento de investigação (quando ocorre um crime), que se materializa com policiais a paisana a fim de realizar a coleta de provas de maneira discreta e sigilosa no intuito de se obter a autoria dos delitos”.

No Brasil as polícias estaduais são divididas estruturalmente e funcionalmente entre uma Polícia Civil, que atua como judiciária, eminentemente de forma repressiva no pós-delito, e uma Polícia Militar, que atua como polícia administrativa, fardada e ostensiva, de forma eminentemente preventiva ou mesmo de forma imediatamente repressiva, quando a ordem pública é quebrada.

Inobstante existir atualmente dois organismos policiais, um civil e um militar, nenhum deles realiza o ciclo completo de polícia. A primeira agência faz a tarefa de polícia judiciária, e a segunda, a polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, uma vez que a judiciária não conta com segmento fardado e a ostensiva não dispõe de segmento investigativo (CAMARGO, 2000).

Embora suas funções estejam *a priori* bem determinadas, nenhuma das polícias realiza o ciclo completo de polícia, ou seja, como ocorre em todos os países do mundo, aqui no Brasil as polícias militares e civis são na verdade polícias pela metade.

O modelo apontado como ideal é aquele em que um mesmo organismo policial exerça ações de prevenção, repressão imediata e mediata após a prática de qualquer crime, por meio de apuração e investigação da autoria e materialidade dos delitos de sua competência, tornando os procedimentos mais harmônicos, ágeis e desburocratizados, aperfeiçoando assim o funcionamento da persecução penal (PEREIRA, 2006, p. 56).

Para Bayley (2002), Monjardet (2004) ou Monet (2001), não foi possível encontrar modelo semelhante de divisão de funções em outros países. O desperdício

de recursos financeiros, humanos, materiais e a ineficácia operacional e administrativa são apontados como motivos da ineficiência deste modelo.

Assim são apontadas como sendo três as fases do ciclo de polícia, segmentos que também fazem parte do ciclo da persecução criminal, isto em seu instante pré-processual penal: a) situação de ordem pública normal; b) momento da quebra da ordem pública e sua restauração; e c) fase investigatória (LAZZARINI, 2003, p. 93).

A primeira fase é a situação de ordem pública normal, e no modelo brasileiro esta tarefa é afeta às Polícias Militares, de maneira ostensiva, fardada e equipada para prevenir e impedir que delitos ocorram no seio social.

Por sua vez a segunda fase é quando ocorre o momento da quebra da ordem pública e da necessidade de sua restauração imediata, sendo este um momento importante do ciclo, embora seja o de menor duração, pois é nele que tem início a persecução criminal (LAZZARINI, 2003, p. 94).

Em geral, são as polícias militares que atuam neste segundo momento do ciclo, por meio de ações reativas e repressivas, na tentativa de efetuar a prisão em flagrante de criminosos que estão praticando ou acabaram de praticar um delito, bem como na coleta de testemunhas, objetos lícitos ou ilícitos que sirvam como elementos de prova para que o Ministério Público possa dar início à correspondente ação penal.

A terceira fase ou segmento do ciclo de polícia é a investigatória, que nos crimes comuns é de competência legal da Polícia Civil, atuando sob autoridade de um Delegado que realiza ações de repressão mediata no pós-delito, seja pelo auto de prisão em flagrante, seja pela instauração de um inquérito policial, com o fito de restaurar a ordem jurídica (LAZZARINI, 2003, p. 95).

Nesta fase é que se dá continuidade aos trabalhos da fase anterior e às medidas repressivas mediatas, ouvindo testemunhas, apreendendo objetos que tenham relação com o crime, enfim, coletando provas e elementos que corroborem com a persecução criminal em sua fase judicial.

Neste viés, é de aceitação pacífica que no ciclo de polícia a Polícia Militar deve fazer a primeira fase, ou seja, a de manutenção do estado de normalidade, e que a Polícia Civil deva fazer a última fase deste ciclo, ou seja, a investigação criminal.

Paira entretanto um conflito de competência quando se trata da restauração do estado de normalidade. Esta aparente disputa das organizações por um espaço de trabalho talvez se deva ao fato de que neste intervalo ocorram os episódios da persecução criminal com maior repercussão na mídia, colocando em evidência pública organizações e pessoas que ali tenham atuado.

Esta disputa por espaço produz um resultado ruim para a segurança pública do Brasil, pois sendo a atuação policial dividida em duas fases e havendo uma concentração de esforços das organizações na restauração, que é um espaço intermediário e de atuação comum, os dois extremos do ciclo de polícia, cuja responsabilidade é atribuída a uma e outra organização, ficam enfraquecidos.

Outro fator suscitado acerca da ausência do ciclo completo de polícia é da perda de informações sobre o crime durante o processo moroso e desgastante da efetiva prisão ao deslocamento para a condução do infrator e entrega à Polícia Civil, o que causa descrédito com relação às instituições policiais, pois uma apenas atende o chamado, e não havendo prisão em flagrante do autor do delito, o cidadão tem que se deslocar até uma Delegacia para registrar a ocorrência.

O ciclo completo de polícia permite que um mesmo organismo policial desenvolva investigações, atuando tanto na repressão como na prevenção, uma vez que se obteriam informações precisas e necessárias para um bom trabalho nos dois campos de gerência da preservação da ordem pública.

Souza (2008, p. 4), em seu trabalho de pesquisa, assevera que o ciclo completo de polícia é compatível com as duas polícias, acabando com o jogo de empurra e dando mais celeridade à prestação jurisdicional criminal, pois a Polícia Civil poderia dedicar-se a investigar e processar crimes de maior complexidade, e sendo benéfico para as Polícias Militares, que dariam efetiva resposta aos anseios sociais. Para o exercício do policiamento comunitário, o ciclo completo leva aos policiais uma maior responsabilidade e desperta para a busca pelo resultado.

Saliente-se que, a exemplo da Polícia Militar catarinense, outras Polícias Militares do País já realizam o ciclo completo nos crimes de menor potencial ofensivo, de competência dos juizados especiais criminais, isto por meio da realização do termo circunstanciado, demonstrando um importante passo e conquistas destas corporações.

Em Santa Catarina, tal competência legal foi autorizada pelo Decreto Estadual n. 660/2007 e pelo Parecer n. 229/2002 da Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina, e no âmbito interno da PMSC foram reguladas ações e procedimentos de lavratura do TC pelos policiais militares por meio da Diretriz de Procedimento Permanente n. 37/2008.

Portanto, o ciclo completo de polícia não seria a panaceia nos problemas da segurança pública, contudo certamente traria avanços para uma modernização e conseqüente melhoria do serviço prestado. O que se sabe por ora é que o atual modelo não é eficaz e eficiente, fosse assim certamente outros países estariam

interessados no estudo e implementação do modelo brasileiro de polícia.

### **3 UM COMPARATIVO ENTRE OS MODELOS DE APARATO POLICIAL INTERNACIONAL**

Existem múltiplas polícias, inclusive polícias militares ou militarizadas, contudo todas realizam o ciclo completo de polícia, ou seja, possuem atribuições para atuar tanto na prevenção, por meio do policiamento ostensivo fardado, como na repressão mediata dos crimes por meio de ações investigativas.

Monet (2001), Bayley (2002) e Monjardet (2004), em suas obras integrantes da coleção polícia e sociedade, da USP/EDUSP, avaliam que praticamente todas as polícias da Europa, Ásia e América do Norte fazem o ciclo completo de polícia, e em nenhuma delas subsiste o inquérito policial, anomalia constatada na atual estrutura brasileira.

Diante das classificações adotadas por Monet e Bayley, conclui-se que o sistema policial brasileiro, isto frente à estrutura organizacional de segurança pública estabelecida no art. 144 da Constituição Federal, tem características de um sistema pluralista moderado e de gerência operacional a estratégica de controle centralizado, com três polícias de regime civil (Polícia Civil, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal) e apenas as Polícias Militares dos Estados com regime militar, porém apenas a Polícia Federal realiza o ciclo completo de polícia.

Isto porque nosso modelo é constituído por instituições federais de competências específicas (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal) e por instituições estaduais de competência geral, ostensiva e judiciária (Polícias Militares e Polícias Cíveis), cuja subordinação operacional e administrativa cabe a uma única autoridade, o Chefe do Poder Executivo, seja Federal ou Estadual.

Ante o exposto, o cerne da questão está a nível estadual, com um modelo dicotômico e dual entre uma Polícia Civil (investigativa) e uma Polícia Militar (ostensiva), que possuem culturas e princípios diferentes, com missões distintas, e que não realizam o ciclo completo de polícia, propondo especialistas uma reformulação urgente, principalmente no viés da unificação como solução dos problemas de segurança pública.

#### 4 AS MUDANÇAS DEPOIS DA CRIAÇÃO DA SENASP

Preliminarmente insta salientar que no Poder Legislativo Federal o assunto segurança pública está na pauta do dia, mormente no que concerne à reestruturação e unificação das polícias estaduais, tema que vem sendo tratado desde a redemocratização do País, pois sempre foi e ainda é amplamente debatido no parlamento.

A viabilidade jurídica de uma matéria que trate da alteração de competências e estruturas gerais no âmbito das instituições policiais, como o caso da extinção ou da unificação de qualquer delas, somente pode ser tratada por meio de uma Proposta de Emenda Constitucional Federal, e não apenas por meio de uma lei *stricto sensu*, ou mesmo por uma Proposta de Emenda à Constituição de cada Estado da Federação.

Assim, saliente-se que atualmente são várias as PECs tramitando no Congresso Nacional, trazendo em seu bojo propostas de mudanças das missões, das estruturas e das atividades realizadas pelas Polícias Cíveis e Militares nos Estados, principalmente a respeito da fusão e instituição de uma única polícia estadual.

A primeira, porém descabida, é a PEC 514-A, de 1997, lembrada por Giulian (2002, p. 91), que propõe transferir para a Polícia Civil a competência de realizar o policiamento ostensivo e uniformizado, e deixar a Polícia Militar com atribuições somente na área de trânsito, policiamento rodoviário, ambiental, defesa civil, e agir somente na repressão de graves quebras da ordem pública.

Tal proposta parece ser precipitada e permeada de interesses políticos e classistas, pois foi feita pelo Governo de São Paulo após a ocorrência do famoso caso da favela naval, em que policiais militares de Diadema foram flagrados torturando e matando cidadãos. Tal projeto encontra-se parado e esquecido em alguma Comissão do Congresso Nacional.

Outra Proposta de Emenda Constitucional apresentada é a 613/98, que visa definir competências unificando as Polícias Cíveis e Militares, além de prever em seu bojo garantias aos policiais, como irredutibilidade de vencimentos, vitaliciedade e inamovibilidade, e a nível institucional consolida princípios de unidade, independência e autonomia funcional e financeira à nova polícia estadual (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

Não menos debatida é a PEC n. 21/05<sup>3</sup>, de autoria do Senador Tasso Jereissati, que dá nova redação aos artigos 21, 22, 32, 144 e 167 da Constituição

---

<sup>3</sup> Proposta de Emenda Constitucional n. 21/05. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/mate/servlet/TextoToPDF?t=5490>>. Acesso em: 15 set. 10.

Federal, para reestruturar os órgãos de segurança pública, permitindo aos Estados adotar o modelo de polícia unificado, bem como concedendo competência para legislar sobre normas gerais de organização das corporações e extinguindo a Justiça Militar e o Ministério Público Militar, transferindo suas atribuições à Justiça comum.

Denota-se a relevância e atualidade do tema, que está em evidência e ainda é objeto de constantes e acalorados debates no Congresso Nacional, pois tramitam nas duas Casas duas propostas de emendas constitucionais abordando a questão da unificação das Polícias Militar e Civil, sendo elas as PECs n. 430/2009, n. 432/2009 e n. 102/2011.

A PEC n. 430/09 é de autoria do Deputado Federal Celso Russomano, enquanto a PEC n. 432/09 foi elaborada pelos Deputados Federais Marcelo Itagiba, Capitão Assunção e outros, ambas homologadas junto ao Congresso Nacional no ano passado (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

As três Propostas de Emenda Constitucional atualmente tramitam apensadas no processo legislativo, pois basicamente, em termos gerais, tratam do mesmo assunto e apresentam as mesmas reformulações no sistema policial estadual do Brasil, que são extinguir a Polícia Civil e a Polícia Militar, criando uma nova Polícia Estadual.

Em linhas gerais, preveem os textos das citadas PECs de 2009 que esta Polícia Estadual seria um órgão único de natureza civil, organizado com base na hierarquia e disciplina, tendo por missão a atividade de polícia ostensiva e preventiva, de ordem pública, e com exercício de investigação criminal de polícia judiciária.

No que tange à estrutura orgânica e funcional, existiriam os quadros da carreira de autoridade policial, que seria composta por oficiais e delegados das antigas polícias, e por agentes em diversos níveis, preenchidos pelos praças e pelos investigadores e escrivães das extintas polícias.

Na fundamentação dos Deputados Federais da Câmara dos Deputados (2010) que propuseram as PECs n. 430/09, n. 432/2009 e n. 102/2011, o novo modelo de polícia estadual acompanharia a evolução social, racionalizando meios e equacionando recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos, melhorando a prestação de serviço de segurança pública à sociedade forma eficaz e eficiente.

Uma inovação desta proposta seria ampliar o poder de polícia das Guardas Municipais como órgãos de segurança pública competentes pela atividade de policiamento ostensivo e repressivo nos crimes de menor potencial ofensivo, e

também com atribuições para realizar o ciclo completo nos crimes desta natureza (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

Constata-se que tais Propostas de Emendas Constitucionais denotam uma forte tendência à unificação das polícias estaduais, sendo de caráter civil, hierarquizada e disciplinada, além de separar os Corpos de Bombeiros das atividades policiais, juntando-os à Defesa Civil Estadual.

Com relação ao trato do assunto da segurança pública e reestruturação do sistema ou modelo de polícia no Brasil pelo Poder Executivo Federal, constata-se que vem norteando suas ações no sentido de integrar as atividades das polícias e da justiça criminal e não possui projetos concretos no sentido de unificá-las.

Assim, foi criada em 2007 a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), que, vinculada ao Ministério da Justiça, tem por objetivos planejar, articular ações federais, estaduais e municipais no âmbito da segurança pública e da justiça criminal do País de forma a integrar todos os órgãos que a compõe.

A SENASP desdobrou e instituiu o Plano Nacional de Segurança Pública, com vários fins e novidades neste âmbito, dentre eles pôr em prática o planejamento, quando então foi operacionalizado o SUSP (Sistema Único de Segurança Pública), que visa articular as ações federais, estaduais e municipais na área da segurança pública e da justiça criminal, hoje totalmente dispersas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2010).

Essa articulação não fere a autonomia dos Estados e das Polícias Civil e Militar, e muito menos visa à unificação, mas sim tem por objetivo a integração prática das ações de polícia nas três esferas do Poder Executivo (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2010).

O SUSP atuará em seis eixos, quais sejam, gestão unificada da informação; gestão do sistema de segurança; formação e aperfeiçoamento de policiais e academias integradas; valorização das perícias; ações prioritárias na prevenção; e ouvidorias independentes e corregedorias unificadas das Polícias Civil e Militar (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2010).

Os Estados brasileiros que aderirem ao plano do SUSP receberão do Fundo Nacional de Segurança Pública ajuda financeira, conforme convênio firmado e desde que atendam aos critérios objetivos e quantitativos, dentre estes a integração de suas polícias.

Com a finalidade de avaliar o que pensam os profissionais de vários órgãos e quadros da segurança pública de todos os Estados da Federação a respeito das mudanças e transformações anunciadas às suas instituições nesta seara,

principalmente com relação às propostas de unificação ou de integração das polícias estaduais, foi encomendada e articulada pela SENASP uma pesquisa que, por meio de amostra, ouviu 64.130 profissionais das várias instituições.

No relatório final da pesquisa concluiu-se que, em sua grande maioria, os policiais desejam, sim, mudanças institucionais profundas, querem novas polícias, não aprovam as instituições em que atuam nem concordam com o atual modelo organizacional.

Ao contrário do que o imaginário popular supunha, os policiais militares são mais dispostos à mudança do que os civis e, para surpresa dos especuladores e conservadores do sistema, os oficiais das PMs são quase tão “mudancistas” quanto os praças. A convergência pró-mudança das opiniões de praças e oficiais é forte, ainda que variem as alternativas propostas. Apenas 15% dos policiais militares brasileiros defendem a manutenção do atual modelo de polícia e 77% querem mudança (CONASP, 2010).

Quando os profissionais são questionados sobre o modelo ideal de polícia, principalmente no tocante aos policiais militares, o resultado da pesquisa também é interessante, concluindo que:

Dos policiais militares que não são oficiais (soldados, cabos, sargentos e subtenentes), 42,1% preferem que a polícia seja unificada, e que essa nova polícia unificada seja civil. E 18,8% dos não-oficiais optam pela unificação, desde que a nova polícia unificada seja militar. Entre os oficiais, não passam de 15,8% aqueles que se identificam com a proposta de unificação das polícias, desde que a nova polícia oriunda do processo de unificação seja civil. Invertem-se, portanto, as tendências das opiniões relativas às mudanças institucionais, os oficiais demonstrando muito mais apreço pela identidade militar do que os não-oficiais. De todo modo, é extraordinariamente significativo que 39,9% dos policiais militares de todas as patentes prefiram um modelo civil de polícia. (CONASP, 2010)

No tocante aos profissionais da segurança pública em geral, 45% são favoráveis à unificação das polícias estaduais, seja ela militar ou civil, e apenas 20% optam pela manutenção do atual modelo de polícia (CONASP, 2010).

Destes 20% dos profissionais que opinam pela manutenção da atual arquitetura policial, 12% opinam que ambas devem trabalhar integradas e que cada instituição ficaria responsável por atuar com o ciclo completo de polícia em determinados tipos de crimes (CONASP, 2010).

Ante o exposto vislumbra-se a polêmica que o tema gera, e que sociedade civil, Poder Público Federal (Congresso Nacional e Poder Executivo Federal), estudiosos da área e profissionais de segurança pública, de forma contundente e insofismável, apontam no sentido de mudança do atual modelo de polícia estadual,

seja no sentido de unificação, seja no viés de integração, porém transformações urgentes para que se altere o atual cenário de descrédito e ilegitimidade social das instituições e conseqüente recrudescimento da criminalidade.

## **5 CONJECTURAS E REFUTAÇÕES ACERCA DA UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS ESTADUAIS**

Denota-se que o crime está disseminado e presente na normalidade da vida cotidiana de qualquer segmento e em qualquer espaço, sendo realizado em geral sem planejamento, a qualquer hora, de acordo com a oportunidade, pelos delinqüentes, portanto urgentes mudanças e reflexões acerca da resolução da problemática, seja por parte da sociedade civil, seja pelas autoridades que representam os poderes constituídos responsáveis.

Neste viés, estudiosos da área apontam como uma das causas do aumento da criminalidade e da violência a fragilidade e desintegração com que funcionam os órgãos que compõem as estruturas existentes no Sistema Nacional de Segurança Pública.

Assim, é certo afirmar que cada organismo policial atua quase que isoladamente, estabelecendo intervenções fragmentadas, sem inteligência e troca de informações e com um baixo nível de auxílio mútuo, além de distanciados da realidade das comunidades (BALDESSARI, 2000, p. 18).

Um exemplo da falta de integração ou interação entre os órgãos policiais, que acaba por contribuir para sua ineficiência na preservação da ordem pública, é a falta de:

[...] uma base de dados única e a falta de coincidência entre as áreas de atuação dos órgãos, bem como com a divisão administrativa dos municípios e a ausência de coordenação do sistema. Sua atuação traz evidência de violência, arbitrariedade, corrupção, amadorismo e de uma seletividade dominada pelos estigmas e pelos preconceitos. Sua baixa capacidade de resposta às demandas do cotidiano que, no Rio Grande do Sul, está representada por 1,4 milhões de inquéritos policiais parados nas Delegacias de Polícia; por 20 mil mandados de prisão a serem cumpridos; pela remessa de somente 42% dos inquéritos policiais abertos em um ano à justiça; pelas 3,6 mil perícias aguardando solução por mais de um ano e inviabilizando o processo penal; pela manifestação do Ministério Público de que, por ano, somente consegue denunciar 17% dos inquéritos analisados. Isso sem mencionar os presídios superlotados nem as constantes denúncias de insegurança e falta e deficiência do policiamento. Tudo isso estimula todo um processo de impunidade, além de mostrar com muita clareza a defasagem do sistema. (GUIMARÃES, 2008, p.106)

Desta maneira, frente a todas estas evidências da crise existente no Sistema

de Segurança Pública brasileiro, é que especialistas da área ressaltam a necessidade de se estabelecer um quadro de transição e mudanças, na busca de um modelo ou subsistema policial que responda mais adequadamente às aspirações sociais.

Neste impulso, urgem tanto no meio policial como nos meios político e científico correntes que apontam a estrutura dual de polícia nos Estados como um dos problemas da ineficácia e ineficiência do serviço prestado na área da segurança pública, pois os organismos atuam de maneira desintegrada, com funções mal delimitadas, não se realizando o ciclo completo de polícia.

Discursa-se, neste viés, a favor da fusão das polícias estaduais civis e militares, instituindo um corpo único que, de maneira mais democrática e cidadã, traria melhorias estruturais mais modernas, propiciando à população avanços nos serviços voltados à seara da segurança pública, mais eficazes e efetivos no combate ao crime e à desordem.

Convém primeiramente asseverar que unificar é diferente de integrar. A palavra integrar significa “Tornar-se parte integrante; incorporar-se”. Já a palavra unificação tem por definição “[...] reunir em um todo único; tornar uno. Unir. Tornar homogêneo. Coerente. Tornar semelhante; uniformizar. Fundir-se num todo” (FERNANDO; LUFT, 1991).

Por conseguinte, a palavra unificação delimita a ideia de unidade, representa uma integração plena que culmina com a morte ou mudança das estruturas que engendram o novo sistema. Ou seja, a unificação das polícias diz respeito a reunir, em uma só corporação, duas polícias completamente distintas, o que gera muita resistência por parte das instituições públicas, da sociedade civil e principalmente dos organismos policiais.

Tema polêmico e novamente em relevância, o assunto sobre a viabilidade de um modelo unificado de polícia nos Estados já foi amplamente debatido pela Assembleia Nacional Constituinte (1987, p. 178), quando em ata transcrita de reunião realizada em 7 de abril de 1987 pela Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da Segurança, o então Deputado Federal Romeu Tuma, membro da comissão, externou e defendeu uma polícia única para os Estados.

Segundo tese defendida por Romeu Tuma, uma polícia única nos Estados seria o ideal, pois evitaria a dicotomia de órgãos e atribuições entre polícia judiciária e ostensiva, que muitas vezes traz desconforto para a própria população, em conflitos que afligem geralmente aqueles que têm necessidade de ter a polícia ao seu lado, agindo com eficiência e efetividade no combate ao crime (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987, p. 178).

Por sua vez, o Deputado Ricardo Fiúza, Relator da Subcomissão que trava dos assuntos atinentes à segurança pública e à defesa do estado, com opinião contrária, esclarece que:

No momento, seria extremamente difícil essa fusão. Acho que um passo intermediário seria submetê-las, ambas, a um comando só, tanto civil, como militar, sob as ordens do Secretário de Segurança Pública. Se se unifica a cabeça, o comandante da Polícia Militar se reporta ao Secretário de Segurança Pública, porque ambas cuidam de segurança pública, já seria um passo – aliás, idéia do nosso Presidente da Subcomissão –, já seria um passo de uniformização, pelo menos de procedimentos, embora com tarefas distintas. (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1987, p. 178)

Assim, evidencia-se já naquela ocasião das tratativas da elaboração do texto da atual Constituição Federal pela Assembléia Nacional Constituinte a preocupação com uma estrutura moderna e eficiente de polícia para os assuntos atinentes à segurança da população.

Embora propostas de modificações das estruturas policiais dos Estados tenham sido debatidas pela Assembléia Nacional Constituinte, optou-se pela manutenção de um sistema dualista ou híbrido, com uma Polícia Civil (Judiciária) e outra Militar (prevenção e repressão administrativa por meio do policiamento ostensivo), perdendo, na opinião de Giulian (2002, p. 89-90), uma grande oportunidade de reformulação do péssimo sistema policial, vencendo os interesses de *lobbys* corporativistas.

Tal fato abateu no nascedouro a possibilidade de reformulação do modelo policial brasileiro, principalmente com criação de uma polícia estadual que viesse a realizar o ciclo completo, vencendo a pressão os interesses de representantes de Delegados e das classes de Oficiais Militares contrários à criação desse novo modelo de polícia, principalmente do Exército, que queria continuar a obter certo controle sobre as Polícias Militares, afinal seu contingente é quase o dobro do efetivo das Forças Armadas (ROCHA, 2009, p. 3).

Percebe-se, portanto que a temática abarca opiniões e propostas diversas e contraditórias e propõe-se neste momento a ser objeto de uma abordagem científica, das conjecturas, ou seja, ideias, hipóteses favoráveis à unificação, e das refutações, ou seja, argumentos que contraponham, desmintam e rejeitem a fusão das Polícias Civil e Militar como sendo a panacéia para resolver os problemas do aumento dos índices de violência e criminalidade no Brasil.

Assim, a corrente unificadora defende que esta é a melhor proposta, pois retrata com mais fidelidade os anseios da realidade vivenciada atualmente pela

sociedade brasileira, a qual, longe de saber como funciona o nosso sistema policial, clama por segurança, conforme conclui um pesquisador que:

Assim, a proposta de implantação de uma polícia única no âmbito estadual é uma forma de se garantir uma melhor operacionalidade nas ações policiais, ou seja, maior dinamismo e eficiência no desempenho e na forma de se desincumbir de suas atribuições e também para otimizar o emprego dos recursos humanos, bem como dos meios e instrumentos disponibilizados às instituições policiais, o que certamente a tornará mais dinâmica e célere, gerando desta forma maior economia para os cofres públicos e maior segurança para o cidadão. Não se trata de uma unificação pura e simples das duas polícias existentes no âmbito estadual (Civil e Militar), mas sim de um novo e mais moderno modelo de persecução penal, com novos princípios e novas características, cujo alicerce radica-se, sem dúvida alguma, no fim da dualidade na função policial. (LUVIZÃO JR, 2008, p. 58)

Destarte, importa suscitar os principais fatores apontados como dificultadores da implantação da unificação das Polícias Civil e Militar, sendo eles a cultura policial, a diferença na formação dos policiais civis e militares e o corporativismo institucional.

Salienta-se que cada organismo policial, tanto civil como militar, possui uma cultura diferenciada, delineada por princípios, valores e regras formais e informais de convivência próprios, que são assimilados e incorporados pelos policiais desde o momento de ingresso na corporação, isto em razão da formação diferenciada e do cotidiano das atividades realizadas por cada polícia (ROCHA, 2009, p. 23-24).

Conforme Rolim (2006, p. 33), a cultura policial é delineada por meio da natureza idêntica das funções, pois os policiais passam pelos mesmos poderes de pressão, pelo peso da hierarquia e pelo isolamento social experimentado, concorrendo assim para que muitas semelhanças sejam observadas e o corporativismo seja uma realidade constante, gerando uma proteção recíproca na defesa da instituição contra ataques externos.

Outro argumento para a unificação é que o atual modelo é obsoleto e não acompanha a evolução social, uma vez que é um sistema de cultura de segurança pública de defesa do estado, que teve ingerência das Forças Armadas principalmente no período ditatorial, e que as causas do crime atualmente são dinâmicas e complexas, e esta composição não tem resultados na prevenção principalmente porque as ações são isoladas e fragmentadas, o que idealiza uma reestruturação urgente, consoante assinalado na justificação da Proposta de Emenda Constitucional n. 432/09 pelos Deputados Federais que defendem uma polícia estadual única e civil (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

Bicudo (apud ROCHA, 2009, p. 31) aduz que o modelo compartimentalizado entre Polícia Civil e Militar é esgotado e foi montado nos anos da ditadura militar para

a defesa do Estado, com a ideologia da segurança nacional, segundo a qual todos são suspeitos e inimigos em potencial, sendo esta linha de atuação que qualifica a atuação policial.

Silva (2003, p. 332-383) diz que a ideologia de segurança nacional que foi concebida pelos militares na época ditatorial do Brasil teria criado uma confusão e distorção de conceitos, estratégias e instrumentos na atividade policial, pois quando se fala em defesa nacional do Estado está se referindo a ameaças à ordem interna causadas por inimigos externos ou internos, por meio de ameaças reais à soberania, democracia e estabilidade das instituições governamentais, e não se trata de conceito voltado à segurança pública.

Contudo quando se referem à ordem pública, está se tratando da segurança pública da sociedade, quando então deve haver uma polícia preparada e voltada a atividades e estratégias de aproximação com o cidadão, humanitárias, legalistas, preventivas e proativas, e não operações voltadas a conflitos, suspeitos e inimigos ocultos, que é a ideologia que norteia principalmente as atividades realizadas pelas Polícias Militares do Brasil, que hoje confundem prevenção e repressão policial com prevenção e repressão militar (SILVA, 2003, p. 383-385).

Contrário à ideia da unificação, Aguiar (apud ROCHA, 2009, p. 36) diz que a discussão por vezes possui argumentos ingênuos, que não passa apenas pelo número de entidades envolvidas, acreditando que se criará uma estrutura ainda maior e ameaçadora, que pode ficar fora do controle, da fiscalização, com muita dificuldade de gerenciamento devido à fusão de duas instituições com missão tão distinta e com formação totalmente diversa, o que demandaria um tempo precioso e grande investimento; enquanto isso, a criminalidade continuaria atuando intensamente.

Apontar a polícia única como sendo a solução para todos os males da segurança pública é um tanto quanto simplista, uma vez que em termos de União, a Polícia Federal é única e nem por isto tem demonstrado total eficiência no desempenho de suas tarefas, tanto que muitos dos problemas, inclusive estruturais da criminalidade nos Estados, alimentam-se das suas falhas em certas atividades como a fiscalização das fronteiras, portos e aeroportos, que acabam por sobrecarregar as polícias estaduais pelas falhas na origem dos problemas, representados pelo contrabando de armas e drogas ilegal (CAMARGO, 2000, p. 2).

Outro argumento conjecturado na criação de uma nova única polícia em cada Estado Federativo como principal proposta de modernização do sistema policial brasileiro no combate ao crime é de que o atual modelo dual de polícia brasileiro é o único no mundo, pois observa-se que na maioria dos países existe a pluralidade de

polícias, como o exemplo dos Estados Unidos, onde existem mais de 17.000 organismos policiais (OLIVEIRA, 2008, p. 23).

Um aspecto suscitado como crítica ao modelo policial dicotômico nos Estados é que este vem gerando disfunções e desentendimento entre os órgãos, alegando a Polícia Militar que a Polícia Civil vem fazendo policiamento ostensivo e agindo na repressão imediata do crime, e a Polícia Civil acusa os policiais militares de usurpação por meio dos P2, que realizam atividades de investigação (OLIVIERA, 2008, p. 22-23).

Especificamente são apontadas as seguintes disfunções por parte da Polícia Civil: a investigação primária, desuniforme, descontinuada e embasada no empirismo; a ostensividade com viaturas e o fardamento de uma instituição que teria que atuar velada; delegacias servindo como cadeias públicas; as funções administrativas de trânsito, identificação civil (GIULIAN, 2002, p. 69-77).

Na Polícia Militar cita-se: a existência de vários setores e órgãos como capelanias, assessorias, que, estranhos ao policiamento, alocam policiais que estão muito longe da atividade-fim; a utilização de PMs em função de jardineiro, mecânico, guarda de quartel etc; a guarda externa de cadeias e presídios; a distribuição de efetivo pelas cidades e bairros sem a mínima base científica, mas somente voltada a interesses pessoais e influências políticas; P-2 fazendo trabalho de investigação (GIULIAN, 2002, p. 80-83).

Assim, é dito que a unificação otimizaria recursos financeiros, tecnológicos, humanos e materiais, pois a compra de equipamentos, estruturas físicas, viaturas e o emprego dos policiais seria mais racionalizado e criaria uma polícia modernizada e com um mesmo objetivo, resolvendo o problema de relacionamento entre os policiais causado pelo conflito de competência e diferença cultural, uma vez que a formação seria única (ROCHA, 2009, p. 35).

Ademais, denotam que esta nova corporação policial estadual teria que “[ ] ter um esboço com um corpo civil, unificado e realizando ciclo completo de polícia, desde o policiamento ostensivo e investigativo, tendo hierarquia e disciplina, um corpo civil de polícia, mas com sólida formação profissional de polícia” (GIULIAN, 2002, p. 117).

Neste plano, um pesquisador carioca chega a enfatizar a necessidade de que a nova polícia unificada deva ser de regime civil, pois o modelo militar estaria ultrapassado, sustentando que:

[...] somente uma entidade civil poderia dar o desdobramento pretendido e esperado pela população não só carioca, mas como atender aos anseios de todos os nacionais. Atualmente, do efetivo de trinta e oito mil integrantes, estima-se que meio por cento do efetivo esteja envolvido em atividades de policiamento, o que num cálculo

aproximado restaria num quantitativo de mil e novecentos homens, que distribuídos numa escala de doze horas de serviço por vinte e quatro horas de descanso (pequena folga) e doze horas de serviço por quarenta e oito horas de descanso (grande folga), geraria uma divisão de quatro turmas, sendo uma a cada período de doze horas. Afere-se que cerca de quatrocentos e setenta e cinco homens realizem atividade-fim de policiamento no Estado do Rio de Janeiro, e descontados o quantitativo que deve permanecer no interior do aquartelamento e os que realizam atividades regionalizadas, tais como os PPCs (Postos de Policiamento Comunitário) e DPOs (Destacamentos de Policiamento Comunitário), tem-se então cerca de duzentos e cinquenta homens envolvidos em atividades fim de policiamento em todo o Estado. (FRANCO, 2009, p. 33)

Para Franco (2009, p. 9), estes profissionais de polícia que não aparecem nas ruas empregados em atividades operacionais fim estão comprometidos com a manutenção do *status* do modelo militar em suas muitas atribuições, como praças envolvidos na segurança do comandante geral da corporação e de sua família, empregados como motoristas, cozinheiros, garçons, telefonistas, pedreiros, pintores de parede, adesivadores de viaturas, mecânicos, eletricitas, marceneiros, faxineiros, dentre outras funções.

Contudo, refutando estes argumentos, assevera Lazzarini (2003, p. 166) que a bipartição de atividades policiais e o modelo militar das PMs facilita o controle da atividade policial, seja em âmbito interno ou externo, e que é componente importante para o Estado Democrático de Direito, pois permite mais claramente perceber as falhas das Polícias e é salutar para a transparência e a correção de atitudes, o que é bom para a sociedade, pois muito pior seria o acobertamento delas, bem mais fácil num único organismo.

A despeito do discurso de que com a atual conjuntura dual de polícias estaduais ocorrem disfunções e vários conflitos de competências entre as instituições, afirma-se que o problema seria solucionado com a regulamentação do artigo 144, § 7º, da CRFB/88, que propiciaria a harmonia e o trabalho unido dos órgãos, tornando-os eficazes e organizados em suas atividades, seja de polícia ostensiva ou de polícia judiciária (LAZZARINI, 2003, p. 171).

Nas palavras de Medeiros (2010, p. 272-273), as polícias são organizações altamente institucionalizadas que devem se preocupar mais com sua legitimidade do que com sua eficiência técnica perante a sociedade, pois são premiadas pelas boas e apropriadas práticas de condutas, pela construção de valores morais e pela obediência às leis.

Outrossim, que o resgate de sua legitimidade social se daria por meio da especialização, ou seja, encontrando seu verdadeiro mister, que é, a partir da Constituição Cidadã de 1988, a prestação do serviço público de excelência à

população com atividades de polícia democrática que promova a cidadania (MEDEIROS, 2010, p. 286).

Neste sentido, a proposta de unificação das polícias seria a solução mais democrática e viável e contribuiria para a especialização institucional e o resgate de sua legitimidade, uma nova polícia voltada à cidadania, salientando que atualmente temos uma polícia de investigação criminal, voltada somente ao crime e o criminoso, e outra polícia de ordem e controle social, que age a favor dos governos, atuando na repressão aos desfavorecidos em protestos, greves, movimentos sociais etc (MEDEIROS, 2010, p. 276).

Bem como arguiu que a unificação eliminaria mitos institucionais que existem dentro da cada polícia, que para a Polícia Militar falar em segurança pública é falar em uso da força, combate contra inimigos abstratos, onde todos são suspeitos, e na ótica da Polícia Civil é uma visão de operadores do direito, em que os problemas de crime e criminoso se resolvem somente com a lei penal (MEDEIROS, 2010, p. 289).

Não obstante, sendo incisivo em suas opiniões e repudiando os argumentos de uma polícia única e de regime civil, alerta Bastos (1999, p. 65) que se deve manter o modelo atual e que uma das polícias deve ser de regime militar, pois senão haverá a sindicalização de mais de 500.000 policiais militares, que promoveriam greves e com isso o enfraquecimento das instituições democráticas, bem como ocorreria a quebra da hierarquia e disciplina, gerando a redução do poder de defesa interno e externo do Estado se necessário.

Propugna Lazzarini (2003, p. 165) pela inviabilidade da unificação, pois ambas as Polícias tem tradições e competências muito distintas, o que poderá resultar em um episódio traumático para as instituições, e na mesma oportunidade insiste que em sendo esta nova polícia de regime civil, teria o inconveniente de perpetuar o anacrônico inquérito policial nas infrações comuns, representando um retrocesso à polícia ostensiva e um comprometimento ao sistema de defesa do território nacional, que pode ser violado por qualquer nação com interesses em nossas riquezas naturais ou em decorrências de outros motivos.

Não entrando no viés da unificação, o pesquisador Camargo (2000, p. 7), que é Coronel da PM gaúcha, elenca uma alternativa de modernização do sistema de polícia estadual bem sedimentada, aproveitando a existência de ambas atualmente ativas, porém permitindo-se que elas atendam ao ciclo completo de polícia, pois esta é a grande anomalia no modelo brasileiro, e não o fato da multiplicidade de polícia (CAMARGO, 2000, p. 7).

Isto se daria da seguinte forma: atribuindo competência legal para ambas as polícias atuarem por categorias de delitos, ou seja, em uma mesma área geográfica, onde uma delas atuaria naqueles crimes de pequeno potencial ofensivo e a outra nos de grande potencial (CAMARGO, 2000, p. 10).

Atualmente isto já uma realidade em seis estados brasileiros, quais sejam, Paraná, Rio Grande do Sul, São Paulo, Santa Catarina, Alagoas e Mato Grosso do Sul, onde os policiais militares vêm elaborando o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) para envio diretamente ao Poder Judiciário (SOUZA, 2010. p. 2).

As principais vantagens apontadas do ciclo completo por meio da realização do Termo Circunstanciado pela Polícia Militar são a redução da sensação de impunidade pela prestação jurisdicional mais rápida; a liberação dos Policiais Civis para outras atividades, como investigar crimes de maior potencial ofensivo; intensificação da presença da polícia nas ruas; economia de recursos públicos; e incremento de maior credibilidade no servidor policial perante a sociedade (SOUZA, 2010. p. 3).

Nas disposições de motivo do nobre Deputado Federal Josias Quintal, na Proposta de Emenda Constitucional n. 181, de 2003, no Congresso Nacional, percebe-se a intenção política em estender as competências das duas polícias, fazendo com que ambas cumpram o ciclo completo, conforme observado em trecho extraído da justificativa:

É inegável que o modelo atual de polícia está superado. Daí tanto imprevisto, tanto aleatorismo, e, por via de consequência, tantos conflitos. O Brasil é o único país onde o funcionamento da polícia é incompleto. As duas funções, que no seu conjunto sistêmico traduzem a atividade policial no seu todo (polícia administrativa e polícia judiciária), são inexplicavelmente separadas e geridas por instituições diferentes e limitadas em seus misteres funcionais. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

Inobstante todas as teses e propostas acima assinaladas e defendidas, Rolim (2009, p. 95) aduz que a integração das polícias, mormente de suas atividades da maneira como vem sendo defendida como possível, é o mais viável na atual conjuntura, uma vez que a preferência pela polícia única poderia caracterizar uma aventura, mesmo porque há uma tendência cada vez mais forte no sentido de que os Municípios assumam responsabilidades com relação a alguns delitos ou desordens sociais, o que representaria mais uma instituição voltada à segurança pública.

Num primeiro momento a integração seria a formação conjunta dos policiais civis e militares em uma única academia e um centro de operações unificado, o que já é uma realidade em alguns Estados, como o Pará, onde policiais militares dividem os espaços nas delegacias com seus colegas civis (PIMENTEL, 2002. p. 2).

As escolas de formação policial (civil e militar) unificadas é uma ação apontada por vários especialistas, devendo ser implantada o mais breve possível, pois frequentar juntos a mesma escola de formação o soldado, o investigador e demais agentes, o delegado e o oficial PM, propiciará laços profissionais e culturais, resultando em uma maior integração, que permitirá o desenvolvimento de atividades conjuntas (ROSA, 2000, p. 4).

A formação em um único Centro de Ensino se tornará realidade no Estado do Ceará, que contará com uma nova Academia Estadual de Segurança Pública (Aesp). A academia terá um formato inédito no Brasil, pois abrigará e treinará policiais militares, policiais civis e bombeiros para suas missões específicas na área de segurança pública (CASA CIVIL DO ESTADO DO CEARÁ, 2010).

Neste mesmo Estado, segundo pesquisa realizada, também vem sendo implantada desde 1998 uma política de integração entre as duas polícias, com policiais civis e militares atuando juntos em um mesmo espaço físico, nos chamados Distritos-Modelos, realizando operações coordenadas (BRASIL; ABREU, 2002, p. 14-15).

Assegura Rocha (2009, p. 37-38) que um sistema de informação e base de dados único, dando suporte operacional e gerencial ao sistema de segurança pública, somente se consolidará e contribuirá de verdade, com mais eficácia e eficiência para a diminuição da criminalidade, por meio de uma polícia unificada, com um comando único planejando e executando ações bem determinadas e orientadas.

Esta não é a opinião de Oliveira (2000, p. 23), apostando que a criação de um Centro Integrado de Operação possibilitaria, sim, a mobilização de forma estratégica dos meios operacionais, utilizando as informações que foram levantadas tanto pela polícia investigativa (Civil) como pela ostensiva (Militar). Isto sim representa um avanço, posto que evita atuação isolada, o que normalmente resulta em desperdícios de recursos humanos e materiais e gera conflitos de competências entre as duas instituições.

No Estado de Santa Catarina a integração também está sendo vista como vital para efetividade da Segurança Pública, tanto que o Governo atual elencou como plano de governo e o Comando Geral da Polícia Militar (PMSC) contemplou como uma diretriz em seu plano estratégico, que se destina ao melhoramento das relações institucionais com a Polícia Civil, apresentando os seguintes pontos a serem colimados:

Diretriz 03 – Melhorar o relacionamento institucional da PMSC com outros órgãos públicos na atividade operacional, onde no Projeto 3.6 se refere às relações entre a Polícia Militar e a Civil, conforme se

denota a seguir: (1) Firmar parcerias com a polícia civil para a criação de um protocolo para atuação conjunta. (2) Firmar parceria com a polícia civil para adoção de um sistema integrado de registro de ocorrências. (3) Firmar parcerias com a polícia civil para o uso integrado de instalações físicas. (4) Firmar parceria com a polícia civil para estabelecer um intercâmbio de treinamentos. (5) Firmar parceria com a polícia civil para o fornecimento de munições recarregadas para o treinamento dos policiais civis. (SANTOS JR; SILVA FILHO, 2008)

Lamentavelmente, as intenções planejadas ainda não foram colocadas em prática em razão da permuta de comandos nas polícias, o que muitas vezes não propicia a solução de continuidade em razão do personalismo que predomina nas organizações.

Portanto, a integração das Polícias Civil e Militar traz a ideia de permanência do modelo dúplice institucional, cada uma com sua autonomia, mas com o desempenho de atividades interligadas no plano operacional e estratégico, com amplo e irrestrito fluxo de informações compartilhadas, sem que haja a necessidade de estabelecer uma única polícia (SILVA, 2009b, p. 328).

Neste viés é que vários especialistas acusam como falacioso o argumento de que a unificação das polícias seria a solução mais viável. Assegura-se que, a curto prazo, a medida de política pública mais salutar para limitar a criminalidade em patamares aceitáveis e reduzir o medo do crime seria permitir a realização do ciclo completo pelas duas polícias estaduais e investir na sua gradual integração operacional, gerencial e de formação profissional.

Esta é a opinião sublinhada por Rosa (2000, p. 3), para quem não é uma nova polícia unificada que resolverá a problemática da segurança pública, mas o que se precisa é fazer uma reestruturação dos órgãos existentes, reaparelhar a Polícia Civil e a Polícia Militar, adotar comandos unificados subordinados ao Secretário de Segurança Pública, isto, sim, resultará em uma resposta eficaz à sociedade no combate à criminalidade.

Por fim, denota-se o custo incerto e o resultado duvidoso da eficácia que uma polícia única traria, sendo estes considerados riscos que não se pode correr na atual conjuntura, pois o tempo na busca por um sistema de segurança público eficaz, eficiente e efetivo no combate ao crime e à violência e conseqüentemente o alcance da excelência dos serviços nesta seara urgem, sendo que a solução reside numa gradual integração, comandos unificados, formação unificada, que possibilitarão uma gerência e um planejamento único, por fim, um só objetivo das duas instituições.

## CONCLUSÃO

Cumprido asseverar que durante a realização da pesquisa verificou-se que a unificação das polícias estaduais é um assunto bastante polêmico e controvertido, com correntes contra e a favor da polícia única, com argumentos e estudos relevantes de pesquisadores, especialistas e profissionais da área de segurança pública e da justiça criminal, que foram levados em consideração no decorrer de toda a elaboração da presente monografia.

Constataram-se os dois extremos da questão, o da ala defensora da unificação, que se acosta principalmente em argumentos de que há duplicidade das atuais estruturas para atendimento de um mesmo fim, com dispêndio duplo e desigual de recursos públicos em meio à penúria orçamentária dos Estados; do caráter militar das PMs, que possuem ideologia de conflito e repressão de segurança nacional em contraposição ao exercício de função eminentemente civil voltada ao exercício da cidadania; da necessidade de uma formação policial única, criando uma especialização da profissão como resgate de sua legitimidade, com a incorporação do conceito pós-moderno da polícia não letal; e, para finalizar, o ciclo completo de polícia realizado por uma única instituição policial e de preferência civil.

De outro norte, têm-se os argumentos da corrente que milita a favor da integração policial, e não da unificação, acreditando que se criará uma estrutura ainda maior, ameaçadora, que pode ficar fora de fiscalização e gerenciamento devido à fusão de duas instituições com missão tão distinta e com formação totalmente diversa, e que demandaria um tempo precioso e um grande investimento, devendo se trabalhar pela integração operacional e estratégica, pela formação conjunta, e permitir que o ciclo completo de polícia seja por espaço geográfico ou natureza de crime.

Denotou-se que a solução é bem mais complexa e passa por outras variáveis e alternativas que devem ser mais estudadas e elaboradas, devendo-se abandonar discursos simplistas, ingênuos ou com interesses escusos, seja no sentido da unificação ou não, fazendo afirmações de que uma polícia única seria a panacéia para os problemas da criminalidade.

No concernente ao modelo dicotômico ou dual entre uma Polícia Civil e uma Polícia Militar nos Estados brasileiros, observou-se que não é neste aspecto que reside o problema da ineficácia e ineficiência do sistema de segurança pública brasileiro, pois em todos os cinco países pesquisados, sejam eles de modelo anglo-saxão ou latino de polícia, existe a multiplicidade de organismos; a diferença é que nesses países todas as agências policiais atuam de forma especializada em

determinada circunscrição geográfica e, principalmente, realizam o ciclo completo, atuando como polícia judiciária (investigativa) e como polícia ostensiva (patrulha uniformizada).

A diferença substancial portanto não estaria no número único ou múltiplo de organismos policiais do sistema, mas sim na falta de integração e especialização entre os órgãos envolvidos e responsáveis pela segurança pública, e principalmente porque nenhuma das polícias estaduais no Brasil realiza o ciclo completo.

Embora constatado que a unificação das polícias estaduais é viável do ponto de vista jurídico constitucional e estrutural, desde que haja vontade política, concluiu-se que o resultado desta mudança é considerado por muitos como aventureiro e incerto do ponto de vista da sua eficácia, e que seu resultado duvidoso demandaria um lapso temporal muito extenso, que poderia gerar ainda mais prejuízos à sociedade, uma vez que a criminalidade vem crescendo de forma assustadora.

Ademais as resistências *interna corporis* a um modelo unificado de polícia ainda são grandes, principalmente na cúpula das instituições, fator que se deve a diferenças culturais e ao corporativismo existente, considerado este um grande empecilho para uma mudança radical que seria a extinção e conseqüente fusão das polícias estaduais.

Desta forma, uma coisa é certa: não existe fórmula mágica, é necessário muito estudo, paciência, seriedade e esforço conjunto entre os Governos, as instituições policiais e a sociedade, com propostas claras e sedimentadas, para que não se crie uma instituição ainda maior e mais perigosa, no sentido da ineficiência e ineficácia, e, pior, mais corrupta e antidemocrática, trazendo insegurança tanto para os agentes policiais quanto para sociedade.

Nesse contexto os organismos policiais necessitam evoluir, alterando sua estrutura interna, tais como menos graus hierárquicos, aproximando mais a corporação da sociedade; ter um processo decisório ágil, com menos níveis de decisão; e o compartilhamento de informações, criando desta forma condições para um trabalho ágil, sério, competente e eficaz, com maior interação com a comunidade atendida.

O que ficou claro na pesquisa é que as polícias necessitam de uma reestruturação, um reaparelhamento, um choque de gestão, seja por meio da unificação ou da integração, que a curto prazo é o mais viável e possível, aproximando as corporações, compartilhando informações, criando centros integrados de operação e gestão, instituindo centros de formação única para os profissionais de segurança

pública, sejam militares ou civis, e desta forma conservando a autonomia e a características de cada instituição.

Ocorre que qualquer que seja a medida tomada no âmbito administrativo visando à Unificação ou Integração das Polícias, não terá como resultado uma solução imediata sobre a criminalidade se antes não for resolvida a questão das disfunções e dos conflitos de competência entre as duas instituições, que seria sanado por meio de uma lei regulamentadora que sobretudo assegurasse a realização do ciclo completo de polícia para a Polícia Militar e para a Polícia Civil, a exemplo do que ocorre em todos os países estudados.

Não obstante os argumentos e fundamentos tratados no presente trabalho, pode-se extrair que a unificação das polícias não é uma utopia e que no futuro pode até se tornar realidade, desde que, é claro, seja devidamente planejada e estudada por especialistas e profissionais da área, sobretudo porque tal medida realmente otimizaria e economizaria recursos públicos e investimentos humanos, materiais e financeiros em apenas uma única instituição.

Contudo, conclui-se que antes de se estudar a viabilidade de unificação urge a necessidade de se corrigir entraves e distorções mais evidentes e reais, devendo-se trabalhar para que ocorra primeiramente uma integração, onde as polícias judiciárias e ostensivas trabalhem em conjunto, auxiliando-se mutuamente.

Desta feita, diante dessas considerações finais, uma coisa é certa e indiscutível: a problemática de segurança pública que tanto incomoda as comunidades das médias e grandes cidades não será resolvida por meio de PEC, leis ou decretos que modifiquem simplesmente o número ou a denominação das Forças Policiais para Polícia do Estado. A violência como conhecemos é resultado de ingerências, desarticulação entre os entes e órgãos estatais responsáveis.

Por fim, procurar novas alternativas capazes de fazer frente ao aumento crescente da criminalidade perpassa pela simples discussão acerca do número de polícias, induz a ações fundamentais de aproximação com a comunidade, adoção de práticas de inteligência e conhecimento focalizado na identificação dos eventos criminais, e mesmo a integração entre as Polícias com ciclo completo, a Justiça Criminal e a sociedade como um todo.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, Jorge Schorne de. **Sistema Nacional de Segurança Pública**. Palhoça: UnisulVirtual, 2009.

BALDESSARI, Valdir. **A integração dos órgãos policiais estaduais: Uma Nova Concepção Estratégica Da Atividade Policial.** Florianópolis (SC). Unisul. 2000.

BASTOS, Manoel de Jesus Moreira. Para onde querem nos levar. Direito Militar. **Revista da Associação dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais – AMAJME.** Florianópolis, 1999.

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento: Uma Análise Internacional Comparativa.** Tradução de Renê Alexandre Belmonte. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

BEDRETSCHUK, Marcus Vinicius. **Competência da Polícia Militar de Santa Catarina para execução dos serviços administrativos de trânsito.** Monografia (Especialização em Administração de Segurança Pública) – Unisul, Florianópolis, 2007.

BRASIL, Glaucéria Mota; ABREU Domingues. **Uma experiência de integração das Polícias Civil e Militar: os Distritos-Modelos em Fortaleza.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n8/n8a13.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2010.

\_\_\_\_\_. **Código Tributário Nacional, Legislação Tributaria, Constituição Federal.** 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** 15. ed. São Paulo: Rideel, 2009. Atualizada até 31 de dezembro de 2008.

\_\_\_\_\_. Parecer n. GM-25/AGU/2001 de 10 de agosto de 2001. Homologado pelo Exmo Sr. Presidente da República. **Diário Oficial da República do Brasil.** Brasília, 13 ago. 2001.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Instituição do Congresso Nacional.** Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=459294](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=459294)>. Acesso em: 19 set. 2010.

CAMARGO, Alberto Afonso Landa. **Polícia Única: há outras alternativas.** Rio Grande do Sul. Disponível em: <[http://www.policiaeseguranca.com.br/pol\\_unica.htm](http://www.policiaeseguranca.com.br/pol_unica.htm)>. Acesso em: 24 ago. 2010.

CASA CIVIL DO ESTADO DO CEARÁ. **Instituição.** Disponível em: <<http://www.casacivil.ce.gov.br/noticias/ceara-tera-a-mais-moderna-academia-de-seguranca/>>. Acesso em: 18 set. 2010.

CHOUKR, Fauzi Hassan et al. **Polícia e Estado de Direito na América Latina.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Instituição.** Disponível em: <[www.conseg.gov.br/index.php?option=com\\_docman/](http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com_docman/)> Acesso em: 21 set. 2010.

DANTAS, George Felipe de Lima. **As Polícias Norte-Americanas,** Rio Grande do Sul. Disponível em: <[http://www.policiaeseguranca.com.br/norte\\_amer.htm](http://www.policiaeseguranca.com.br/norte_amer.htm)>. Acesso em: 24 ago. 2010.

DE SOUZA, Benedito Celso. **A Polícia Militar na Constituição.** São Paulo: Leud, 1986.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de Metodologia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FERNANDES, Francisco. LUFT, Celso Pedro. **Dicionário brasileiro Globo**. 18. ed. São Paulo: Globo, 1991.

FRANCO, Edmar Teixeira. **A falência do modelo militar de polícia no Rio de Janeiro**. Monografia (Especialização em Segurança Pública). FLACSO, Rio de Janeiro - RJ, 2009

GUARDA NACIONAL REPUBLICANA. **Institucional**. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Guarda\\_Nacional\\_Republicana/](http://pt.wikipedia.org/wiki/Guarda_Nacional_Republicana/)>. Acesso em: 7 set. 2010.

GENDARMERIA NACIONAL DA ARGENTINA. **Institucional**. Disponível em: <<http://www.gendarmeria.gov.ar/>>. Acesso em: 5 set. 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar**. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GIULIAN, Jorge da Silva. **Unificação policial estadual no Brasil: uma visão dos limites e possibilidades**. São Paulo: Editores Associados, 2002.

GUIMARÃES, Luiz Antônio Brenner. Segurança pública, o município e a polícia. **Unidade**, Porto Alegre, ano 26, n. 63, p. 102-114, jan/abr. 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Mariana Andrade. **Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

LAZZARINI, Álvaro. **Temas de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

\_\_\_\_\_, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

\_\_\_\_\_, Álvaro. O Poder Judiciário e o sistema de segurança pública. **A Força Policial**. São Paulo, n. 02, p. 23-44, abr/mai/jun. 1994.

LUVIZAO JUNIOR, Amilton. Tendências no âmbito da segurança pública. (Especialização em segurança pública). Universidade de Sorocaba, Sorocaba-SP, 2008.

MARCINEIRO, Nazareno. **Teoria de polícia comunitária: livro didático**. Palhoça: UnisulVirtual, 2009.

\_\_\_\_\_, Nazareno; PACHECO, Giovanni C. **Polícia Comunitária: evoluindo para a polícia do século XXI**. Florianópolis: Insular, 2005.

MARTINS, João Mario. **A polícia militar no estado constitucional e democrático de direito**: a doutrina da segurança nacional e o novo paradigma. Monografia (Especialização em Administração de Segurança Pública) – Unisul, Florianópolis-SC, 2009.

MEDEIROS, Mateus Afonso. **Aspectos Institucionais da Unificação das Polícias no Brasil**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n2/a03v47n2.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2010.

MENEZES, Sidraki da Silva. **Atividade policial**: direitos e garantias individuais. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. SENASP. **Instituição**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/Susp.htm>>. Acesso em: 19 set. 2010.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e Sociedades na Europa**. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A segurança pública na constituição. **Revista de informação legislativa**, Brasília, n. 109, 1991.

\_\_\_\_\_, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 15. ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2009.

NATIONAL POLICE AGENCY. **Institution**. Disponível em: <<http://www.npa.go.jp/>>. Acesso em: 9 set. 2010.

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

\_\_\_\_\_, Everaldo Cordova de. **A competência e a aérea de atuação das instituições policiais no Brasil**. (Especialização em Segurança Pública) PUC-RS, Porto Alegre, 2008.

PEREIRA, Adilson Arlindo. **Polícia Comparada**: enfoque para o ciclo completo de polícia como estratégia da Polícia Militar Catarinense. (Especialização em Administração de Segurança Pública) – Unisul, Florianópolis-SC, 2006.

PIMENTEL, Rodrigo. **A Farsa da Unificação**. Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.policiaeseguranca.com.br/unificacao.htm/>>. Acesso em: 15 set. 2010.

POLÍCIA CIVIL DE SANTA CATARINA. **Instituição**. Disponível em: <<http://www.policiacivil.sc.gov.br/beta/>>. Acesso em: 26 ago. 2010.

POLÍCIA FEDERAL ARGENTINA. **Nuestra Institución**. Disponível em: <<http://www.policiafederal.gov.ar/>>. Acesso em: 6 set. 2010.

POLÍCIA DE MISIONES. **La policía de la Provincia de Misiones – Argentina.** Disponível em: <<http://www.policia.misiones.gov.ar/index1.php/>>. Acesso em: 6 set. 2010.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 021, DE 2005. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/mate/servlet/TextoToPDF?=&id=5490>>. Acesso em: 15 set. 2010.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 181, DE 2003. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/sileg/prop\\_detalhe.asp?id=138302](http://www.camara.gov.br/sileg/prop_detalhe.asp?id=138302)> Acesso em: 18 set. 2010.

RIBEIRO, Moacir Gomes. **O papel da sociedade na perspectiva da polícia comunitária.** Monografia (Especialização em Administração de Segurança Pública) – Unisul, Florianópolis-SC, 2009.

ROCHA, Roger Alberto da. **Unificação das Polícias: realidade ou utopia?** Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Segurança Pública) – ULBRA, Canoas-RS, 2009.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da Rainha Vermelha: Policiamento e segurança pública no século XXI.** 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. **O outro lado da unificação das forças policiais.** Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1575>> Acesso em: 16 set. 2010.

SANTA CATARINA (Estado). Constituição (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina:** texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1989. Disponível em: <[http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/docs/constituicaoEstadual/CESC\\_16\\_11\\_2009.pdf](http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/docs/constituicaoEstadual/CESC_16_11_2009.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2010.

SANTO JR, Daniel Espírito. **O papel constitucional e a atuação da polícia militar na garantia da lei e da ordem.** Monografia (Especialização em Administração de Segurança Pública) – Unisul, Florianópolis-SC, 2009.

SANTOS JR, Aldo Antonio dos; SILVA FILHO, Daniel Bernardo da. Reflexões acerca das necessidades de integração organizacional para as polícias estaduais. **Revista Ordem Pública**, Florianópolis, v. 2, n. 2, 2009. Disponível em: < <http://rop.emnuvens.com.br/rop/article/view/15> >. Acesso em: 17 set. 2010.

SARMENTO, Catarina. **A questão das polícias municipais.** Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição.** 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

\_\_\_\_\_, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo.** 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

\_\_\_\_\_, Jorge da. **Segurança Pública e Cidadania: criminologia crítica aplicada.** Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SOUZA, Cesar Roberto. **Ciclo completo de polícia: uma proposta**. Disponível em: <[http://www.antidelito.net/arquivo/cesar/ciclo\\_completo\\_de\\_policia.pdf](http://www.antidelito.net/arquivo/cesar/ciclo_completo_de_policia.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2010.

VALLA, Wilson Odirley. **Doutrina de emprego da Polícia Militar e Bombeiro Militar**. 2. ed. Curitiba: AVM, 2004.

### **ABSTRACT**

This work has as scope to raise conjectures and refutations that arise about the question of state's police unification, a subject that is discussed a lot in our times in all social and political spheres of the Federative Republic of Brazil. The creation of a single police agency in the States is pointed out by many specialists as an opportunity to modernize the entire system of public safety in the work of violence and crime combat. It will be developed a brief analysis of the current structure of the public security system and police model adopted in Brazil, and if it is effective and ideal, noting the controversy that the proposed unification of police generates in society and in police agencies, and if this will actually solve the problem of public security in the Country more efficient and effective than the current model. Especially it would identify the structure and functioning of this new police state that would arise from the merger of the Civil Police and the Military Police in the States.

**Keywords:** Military Police. Civil Police. Police Unification. Public Safety.