



UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA
JAQUES ROCHA DE SOUZA

**CICLO COMPLETO DE POLÍCIA: DAS ESPECIFICIDADES E PRINCIPAIS
CONSIDERAÇÕES**

Araranguá

2021

JAQUES ROCHA DE SOUZA

**CICLO COMPLETO DE POLÍCIA: DAS ESPECIFICIDADES E PRINCIPAIS
CONSIDERAÇÕES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: José Adilson Cândido, Esp.

Araranguá

2021

JAQUES ROCHA DE SOUZA

**CICLO COMPLETO DE POLÍCIA: DAS ESPECIFICIDADES E PRINCIPAIS
CONSIDERAÇÕES**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado à obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Graduação em Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Araranguá, 09 de julho de 2021.

Professor e orientador Prof. José Adilson Cândido, Esp.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Professor e arguidor. Renan Cioff de Sant'Ana, Esp.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Professor e arguidor. Fabio Mattos, Esp.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Dedico este trabalho à minha esposa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que contribuíram de qualquer forma para o desenvolvimento deste trabalho de pesquisa, desenvolvendo o meu processo de conhecimento.

“A justiça é o direito do mais fraco” (Joseph Joubert).

RESUMO

A segurança pública integra os direitos constitucionais dos cidadãos e deve ser compreendida como essencial para que os demais direitos se cumpram. Esforços para aumentar sua efetividade são indispensáveis quando se busca uma sociedade digna e justa. Este estudo teve o objetivo geral de verificar a viabilidade da implantação de uma polícia de ciclo completo no Brasil. Para isso foram conduzidos estudos bibliográficos com base em livros e artigos de autores diversos que apresentam diferentes posicionamentos sobre o tema e, assim, a questão pode ser apreciada sob perspectivas diversas. Os dados coletados deixaram evidente que se trata de uma medida viável, desde que ocorra uma reorganização das instituições e das atividades, para que os policiais não sejam prejudicados e não tenham seus direitos comprometidos, o que seria uma lesão considerável aos direitos e à Constituição Federal. Por outro lado, existe uma acentuada preocupação com a forma como as polícias serão integradas se forem unificadas e, assim, diversos autores defendem que o ciclo completo pode ser adotado dentro de cada força policial, cada uma atuando em situações específicas legalmente definidas, sem que tenham que interromper suas ações para que outra polícia dê seguimento a elas. Antes de qualquer medida de alteração nesse sentido é preciso que ocorra uma avaliação aprofundada da realidade atual, destacando-se as especificidades que não podem ser ignoradas e desenvolvendo um planejamento criterioso e bem organizado, com foco na preparação dos policiais para essa nova forma de atuação, para garantir a máxima efetividade e os melhores resultados nessa sistemática diferenciada do que estão habituados a vivenciar dentro das atividades policiais.

Palavras-chave: Segurança pública. Unificação. Polícia de ciclo completo.

ABSTRACT

Public security is part of the constitutional rights of citizens and must be understood as essential for the fulfillment of other rights. Efforts to increase its effectiveness are essential when seeking a dignified and just society. This study had the general objective of verifying the feasibility of implementing a full cycle police force in Brazil. For this, bibliographic studies were conducted based on books and articles by different authors who have different positions on the subject and, thus, the issue can be appreciated from different perspectives. The data collected made it clear that this is a viable measure, as long as there is a reorganization of institutions and activities, so that police officers are not harmed and their rights are not compromised, which would be a considerable damage to rights and to the Federal Constitution . On the other hand, there is a strong concern with how the police forces will be integrated if they are unified and, thus, several authors argue that the complete cycle can be adopted within each police force, each acting in specific legally defined situations, without have to interrupt their actions so that other police can follow up on them. Before any measure of change in this regard, an in-depth assessment of the current reality must take place, highlighting the specificities that cannot be ignored and developing a careful and well-organized planning, with a focus on preparing police officers for this new way of acting , to ensure maximum effectiveness and the best results in this system that is different from what they are used to experiencing within police activities.

Keywords: Public safety. Unification. Complete cycle police.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Número de homicídios e homicídios por arma de fogo de 1996 a 2015.	16
Figura 2: Homicídios dolosos (vítimas femininas) e feminicídios.....	18
Figura 3: Enfrentamento à violência de gênero em diferentes países	19
Figura 4: Custos da criminalidade em relação ao PIB na América Latina e Caribe (2014).....	21
Figura 5: Custos da criminalidade em relação ao PIB no Brasil (2016)	21
Figura 6: Gastos dos países desenvolvidos em segurança pública (2016)	22
Figura 7: Opinião de policiais brasileiros sobre o modelo de organização da polícia no país.	33
Figura 8: Opinião de policiais brasileiros sobre a desmilitarização	33
Figura 9: Opinião de policiais brasileiros sobre a desmilitarização	35
Figura 9: Ciclo incompleto de polícia	42
Figura 10: Opinião de policiais brasileiros sobre o ciclo completo de polícia.....	44
Figura 11: Opinião de policiais brasileiros sobre o ciclo completo de polícia (por corporação)	45

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	POLÍCIA NO BRASIL: SURGIMENTO E DESENVOLVIMENTO.....	14
2.1	POLÍCIA E SEGURANÇA PÚBLICA.....	14
2.2	CONTEXTO HISTÓRICO DA POLÍCIA NO PAÍS.....	23
3	UNIFICAÇÃO E DESMILITARIZAÇÃO DAS POLÍCIAS.....	27
3.1	DESMILITARIZAÇÃO DA PM.....	27
3.2	REARRANJO DAS POLÍCIAS	35
4	POLÍCIA DE CICLO COMPLETO	41
4.1	CONCEITO E FUNCIONAMENTO	41
4.2	EXEMPLOS NO MUNDO.....	46
4.3	PECS VISANDO A CRIAÇÃO DE UMA POLÍCIA DE CICLO COMPLETO.....	47
5	CONCLUSÃO.....	52
	REFERÊNCIAS	54

1 INTRODUÇÃO

A segurança pública faz parte dos direitos constitucionalmente assegurados aos cidadãos e pode ser vista como essencial para que os demais se cumpram. Nesse sentido, esforços para aumentar sua efetividade são indispensáveis quando se busca uma sociedade na qual os cidadãos vivem de forma digna e justa (CARVALHO; SILVA, 2011, p. 60).

As pessoas compartilham entre si espaços de convívio social, porém, como muitos indivíduos diferentes permeiam esses espaços, condutas que ofendam os direitos de outrem podem ser percebidas. No presente, a sociedade brasileira vivencia um cenário de violência e criminalidade acentuadas que deixam evidente que as atividades da segurança pública são falhas e precisam urgentemente ser reformuladas (SANTOS JÚNIOR, 2011, p. 2).

Diversas abordagens vêm sendo estudadas, discutidas e apresentadas como possíveis soluções ou, pelo menos, possibilidade de mitigação da criminalidade e melhoria da segurança pública. Dentre elas destaca-se o ciclo completo de polícia, presente na expressiva maioria dos países, evitando que haja fragmentação nas atividades policiais (FBSP, 2016, p. 5).

O que levanta dúvidas é se essa fragmentação não acaba por comprometer a efetividade da atuação das polícias brasileiras e, assim, essa percepção traz consigo um questionamento que precisa ser respondido quando o foco é tornar a Segurança Pública mais efetiva no país: Quais as vantagens do estabelecimento de uma força policial de ciclo completo para prevenção e repressão à criminalidade?

A Constituição Federal é a Lei Maior, sobre ela todas as demais leis do país devem ser desenvolvidas. Em seu art. 5º a CF destaca que:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...] (BRASIL, CRFB, 2021).

O art. 6, no qual são elencados os direitos sociais, volta a citar a segurança como direito dos brasileiros, elencando-a com a mesma importância que a educação, alimentação, saúde e outros direitos indispensáveis para uma vida digna. Compreende-se, assim, que todos os cidadãos do país têm assegurado o direito de viver de forma segura, protegidos de abusos diversos em suas relações, cabendo ao Estado atuar para que essa segurança se concretize.

Apesar da clara definição desse direito no dispositivo legal de maior relevância da nação, o que se percebe é que a segurança pública ainda está distante de ser garantida para que todas as pessoas possam conduzir suas atividades do cotidiano com garantia de proteção de

seus direitos e redução dos riscos existentes nos diversos contextos de interação entre as pessoas (PEIXOTO; GARCIA; FONSECA JÚNIOR, 2020, p. 131).

Diante do exposto, este estudo justifica-se pela necessidade de compreender se a alteração de polícias de ciclo fragmentado para polícias de ciclo integral trata-se de uma medida viável e quais seriam os impactos dessa alteração para a segurança pública e garantia do direito de todos os cidadãos de viverem de forma segura em todas as suas relações sociais.

O cenário atual da segurança pública é bastante negativo, tanto a população quanto os próprios policiais percebem que medidas precisa ser adotadas com urgência para que a ordem pública seja recuperada. Ainda que os debates tenham se ampliado nos últimos anos, o fato é que nenhuma solução viável foi encontrada e colocada em prática (AZEVEDO; NASCIMENTO, 2016).

Nesse sentido, a primeira hipótese levantada pelo presente estudo refere-se ao fato de que a polícia pode tornar-se uma força de atuação mais efetiva se puder iniciar e concluir todas as etapas que envolvem os processos de segurança pública. Uma polícia de ciclo completo consegue, assim, atender melhor as demandas sociais atuais de segurança, por não ser fragmentada, por não ter possibilidade de atuar somente até certo ponto de posteriormente ter que passar a incumbência para outra polícia responsável pela continuação.

Por outro lado, o ciclo completo de polícia exige a unificação das polícias e, assim, é possível que essa unificação seja, inicialmente, um processo de difícil adaptação tanto para os integrantes das forças policiais quanto para a sociedade. Falta no país uma cultura de polícia unificada e que atuam em um ciclo completo e isso precisa ser devidamente avaliado antes que a medida seja colocada em prática, para reduzir ao máximo os riscos de falha no processo.

O objetivo geral deste estudo é verificar a viabilidade da implantação de uma polícia de ciclo completo no Brasil.

Os objetivos específicos, por seu turno, encampam:

Caracterizar o funcionamento das polícias no presente;

Esclarecer as especificidades do ciclo completo de polícia;

Ressaltar a necessidade de unificação das polícias;

Citar exemplos de países nos quais o ciclo completo de polícia funciona;

Destacar as necessidades de alteração do texto constitucional para que a polícia de ciclo completo se torne possível;

Ressaltar os projetos atualmente existentes nesse sentido e suas especificidades.

Este estudo foi construído a partir de uma pesquisa exploratória, descritiva, de abordagem qualitativa.

A pesquisa exploratória trata-se de um estudo que visa “[...] ampliar o conhecimento a respeito de um determinado fenômeno. [...] esse tipo de pesquisa, aparentemente simples, explora a realidade buscando maior conhecimento, para depois planejar uma pesquisa descritiva” (ZANELLA, 2013, p. 33).

São descritivos os estudos nos quais o intuito é aprofundar-se nas características de uma realidade, quais são os problemas atrelados a ela, descrevendo-se em detalhes fatos e fenômenos com relação direta com sua ocorrência (ZANELLA, 2013, p. 34).

As pesquisas qualitativas têm foco em fatos, considerando-se o contexto dentro do qual eles ocorrem para, assim, entender as características que integram um fenômeno sobre o qual se busca respostas. “Os métodos qualitativos são aqueles nos quais é importante a interpretação por parte do pesquisador com suas opiniões sobre o fenômeno em estudo” (PEREIRA *et al.*, 2018, p. 67).

Ressalta-se, porém, que a pesquisa não se apoia em uma opinião intuitiva do pesquisador, mas em sua formação após uma coleta de dados diversos publicados sobre o tema e que, assim, oferecem uma percepção mais detalhada da realidade dos fatos, sem que os dados sejam manipulados por ele para atender ao seu intuito ou objetivo (PEREIRA *et al.*, 2018, p. 67).

O presente estudo foi desenvolvido a partir de uma metodologia de pesquisa bibliográfica e documental, como forma de identificar, selecionar e aplicar dados decorrentes de estudos de outros autores, livros, revistas, artigos científicos, leis e outros tipos de documentos que possam contribuir para a expansão da base de conhecimentos sobre o tema.

A pesquisa bibliográfica é um método de estudos e análise de documentos reconhecidos na comunidade científica, como livros, periódicos, ensaios, dicionários, entre tantos outros. Por essa modalidade de pesquisa o pesquisador não precisa apoiar-se diretamente sobre fatos e fenômenos, mas utiliza-se da percepção e dos achados de outros autores. Sua finalidade básica é fazer com o que pesquisador tenha um contato direto com obras cientificamente reconhecidas e saiba como coletar os dados para usar em seu estudo (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p. 5-6).

Por seu turno, a pesquisa documental apoia-se em diversos documentos, mesmo que muitos deles ainda não tenham sido reconhecidos como fontes científicas. Fotografias, matérias, relatórios, entre outros materiais que apresentam dados esclarecedores, mas cujas fontes não se enquadram naquelas reconhecidas como cientificamente tratadas (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p. 6).

Ainda que existam semelhanças entre as duas modalidades, é imprescindível perceber que não se tratam de uma mesma metodologia, pois a natureza das fontes consultadas difere entre elas. Deve-se ressaltar, porém, que a pesquisa documental exige do pesquisador um cuidado ainda maior para a seleção de dados, levando-se em consideração que estará apoiando seus resultados em dados sem tratamento científico e, assim, avaliar com critério as informações é necessário para manter a boa qualidade dos dados apresentados (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p. 6).

Para melhor entender a pesquisa documental, releva destacar um conceito amplo de documentos:

[...] são documentos todas as realizações produzidas pelo homem que se mostram como indícios de sua ação e que podem revelar suas ideias, opiniões e formas de atuar e viver. Nesta concepção é possível apontar vários tipos de documentos: os escritos; os numéricos ou estatísticos; os de reprodução de som e imagem; e os documentos-objeto (SILVA *et al.*, 2009, p. 4556).

No presente estudo, a associação entre as duas metodologias foi essencial para que tanto dados científicos quanto aqueles decorrentes de experiências e relatos específicos na área fossem utilizados como base para o desenvolvimento do estudo.

Conduziu-se uma organização em forma de capítulos, sendo que inicia-se com uma introdução ao tema, seus objetivos e organização metodológica.

O segundo capítulo aborda o surgimento e desenvolvimento histórico da polícia no Brasil, seu papel na segurança pública.

O terceiro capítulo refere-se à unificação e desmilitarização da polícia, além de abordar a necessidade de rearranjo das mesmas nesse cenário.

O quarto capítulo traz os conceitos e funcionamento da polícia de ciclo completo, exemplos dessa organização no mundo, bem como as PECs visando criar uma polícia de ciclo completo no Brasil.

Por fim são apresentadas as conclusões decorrentes do estudo conduzido e as referências consultadas para seu desenvolvimento.

2 POLÍCIA NO BRASIL: SURGIMENTO E DESENVOLVIMENTO

Inicia-se este estudo abordando questões relacionadas à polícia no Brasil, seu papel na segurança pública do país, seu surgimento e desenvolvimento no perpassar histórico, bem como esclarecimentos a respeito da Constituição Federal e as atividades da polícia no Brasil.

2.1 POLÍCIA E SEGURANÇA PÚBLICA

É direito de todos os cidadãos de realizarem suas atividades do cotidiano de forma segura, mantendo-se seu direito de ir e vir pelas vias públicas sem que isso se configure como uma ameaça à sua vida ou seus bens. O Estado deve, assim, desenvolver políticas e ações para que a violência não se torne uma limitação de direitos dos cidadãos. Em outras palavras, a segurança pública existe quando os indivíduos não se sentem ameaçados no convívio social (CARVALHO, 2014, p. 10).

De acordo com Carvalho e Silva (2011, p. 60), para que os demais direitos do cidadão possam ser garantidos, a segurança pública é um dos primeiros a ser levado em consideração, permitindo que as pessoas possam buscar os demais sem se sentirem ameaçadas quando dentro de contatos sociais. Os autores prosseguem esclarecendo que:

A segurança pública é considerada uma demanda social que necessita de estruturas estatais e demais organizações da sociedade para ser efetivada. Às instituições ou órgãos estatais, incumbidos de adotar ações voltadas para garantir a segurança da sociedade, denomina-se sistema de segurança pública, tendo como eixo político estratégico a política de segurança pública, ou seja, o conjunto de ações delineadas em planos e programas implementados como forma de garantir a segurança individual e coletiva (CARVALHO; SILVA, 2011, p. 60).

Fica evidente, assim, que não existem formas de garantir a segurança pública sem que o Estado desenvolva estruturas adequadas para essa finalidade, identificando pontos nos quais existem falhas e definindo medidas para sua correção e elevação dos índices de segurança de forma geral, para todos os cidadãos.

Ainda que a criminalidade não seja um problema exclusivo do Brasil, mas ocorra em alguma proporção em todas as nações, é preciso entender que seus impactos são severos, mesmo sendo uma realidade das nações, as pessoas ainda não estão acostumadas a conviver com fatos que ferem seus direitos e impedem que possam ter uma vida segura, sem preocupações com os impactos dessa violência em seu cotidiano, em praticamente todos os momentos (SÁ, 2010, p. 29-30).

As cidades crescem, cada vez mais pessoas encontram-se nos espaços compartilhados e, com isso, a criminalidade também se torna mais presente. O medo e a insegurança são, no presente, muito comuns no cotidiano dos cidadãos, considerando-se que a segurança pública nem sempre é ofertada de acordo com as necessidades de muitos locais, especialmente grandes centros nos quais a circulação de pessoas é acentuada e constante (SANTOS JÚNIOR, 2011, p. 2).

Sobre a segurança pública, a CF estabelece, em seu art. 144, que:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...] (BRASIL, CRFB, 2021).

As ferramentas e ações para que a segurança pública se concretize são, desse modo, responsabilidade do Estado, ainda que os indivíduos de forma individual e coletiva também tenham deveres a cumprir nesse esforço.

É preciso destacar que a segurança pública, que deveria ser garantida a todos os cidadãos e conduzida pelo Estado visando proteger as pessoas ainda está distante do que se espera e, assim, os cidadãos sofrem com a insegurança que passa a ser parte comum de seu cotidiano, ainda que existam forças policiais que deveriam atuar para corrigir essa situação (LIMA; BUENO; MINGARDI, 2016, p. 50).

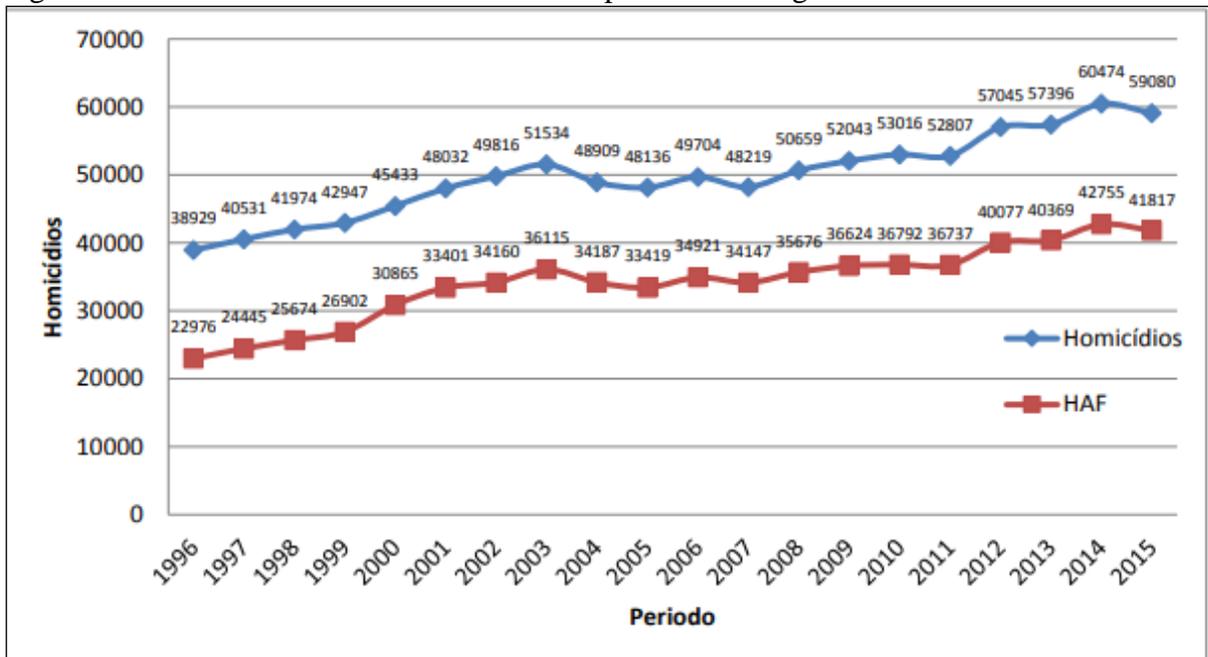
É preciso romper com a sensação de impunidade que as dificuldades na segurança pública trazem para a nação. Os cidadãos percebem o sistema como lento, muitas vezes ineficiente e, assim, ao invés de se sentirem protegidas sentem-se abandonadas, como se não houvesse uma força que pudesse protegê-las (WAISELFISZ, 2015, p. 9).

Lopes e Lemos (2011, p. 1) esclarecem que as políticas públicas de segurança pública no país estão em processo de evolução, porém, não se pode afirmar que já alcançaram a eficácia necessária para a maior proteção dos cidadãos, pelo contrário, mesmo cidades por muitos anos tranquilas apresentam índices mais altos de criminalidade.

Para Aleixo, Aleixo e Moura (2014, p. 1), os debates sobre a violência e a segurança pública precisam se tornar mais frequentes e agregar mais pessoas, ainda que sejam muito difíceis de realizar, em função do sofrimento que o tema carrega em si. Não existe uma solução pronta, fácil e que rapidamente traga resultados, muitas análises precisam ser conduzidas para levar até políticas que possam fazer diferença no cenário atualmente vivenciado.

Para que se compreenda a taxa de criminalidade no país nos últimos anos, apresenta-se a Figura 1, com os números de homicídios e homicídios por arma de fogo (HAF) desde 1996.

Figura 1: Número de homicídios e homicídios por arma de fogo de 1996 a 2015.



Fonte: Martins Júnior (2018, p. 25).

HAF – Homicídios por arma de fogo

A análise da Figura 1 permite afirmar que em alguns períodos ocorre uma leve retração desse tipo de crime, porém, em uma apreciação geral dos números, o que fica evidente é um crescimento constante, ano após ano, dos homicídios no Brasil em todas as suas possibilidades (com ou sem armas de fogo).

Em 2020 os números da criminalidade no país evidenciam que ocorreram 25.712 mortes violentas intencionais no primeiro semestre (aumento de 7,1% comparado com 2019), uma pessoa morta a cada 10 minutos. As reduções ocorreram em apenas 6 estados, quais sejam: Pará (-25,1%), Roraima (-23,4%), Goiás, que não disponibilizou o número de mortes decorrentes de intervenção policial para o 1º semestre de 2020 (-17%), Rio de Janeiro (-10,9%) e Rio Grande do Sul (-7,2%) e o Distrito Federal (-2,1). (FBSP, 2020, p. 12;28).

Por outro lado, crimes contra o patrimônio apresentaram queda, os roubos a transeuntes caíram em 34%, roubos de veículos em 22,5%, roubos de carga em 25,7%, roubos ao comércio em 18,8% e roubos a residências em 16% (FBSP, 2020, p. 12).

É interessante notar que, em 2020, dentre os tipos de roubos analisados, a maior redução foi no roubo a transeunte, com queda de -34,0% nos registros. Podemos associar a maior redução deste indicador à menor quantidade de pessoas circulando pelas ruas das cidades brasileiras durante a vigência de normas de distanciamento social como prevenção à propagação da Covid-19, tendo em vista que o mesmo tipo de roubo havia tido redução de -17,4% entre 2018 e 2019. Outros tipos de roubos também apresentaram redução no primeiro semestre de 2020, como o roubo de carga,

que recuou -25,7%, roubo a instituição financeira, com redução de -21,1%, roubo a estabelecimento comercial, com variação negativa de -18,8%, e roubo a residência, com redução de -16,0% (FBSP, 2020, p. 29).

Quando os números são avaliados surge uma sensação de redução da criminalidade e elevação a segurança pública, porém, o que ocorre é que a pandemia alterou o tipo de crimes, a criminalidade segue ocorrendo de forma grave e afetando os cidadãos em sua vida cotidiana.

No período 110 policiais foram assassinados, um crescimento de 19,6% desse tipo de crime em comparação com o mesmo período de 2019. Das mortes de policiais no período, 2 ocorreram em Alagoas, 1 no Amazonas, 4 na Bahia, 10 no Ceará, 1 no Maranhão, 3 no Mato Grosso do Sul, 2 em Minas Gerais, 8 no Pará, 1 na Paraíba, 3 no Paraná, 10 em Pernambuco, 1 no Piauí, 27 no Rio de Janeiro, 1 no Rio Grande do Norte, 2 em Rondônia, 1 em Roraima, 2 em Santa Catarina, 28 em São Paulo, 1 em Sergipe e 2 no Tocantins (FBSP, 2020, p. 12;23).

Considerando-se ainda o mesmo período, os registros de agressões contra a mulher nas delegacias caíram em 9,9%, mas cresceram em 3,8% os chamados telefônicos (147.379 chamados). Os feminicídios cresceram 1,9% no primeiro semestre de 2020 comparado com 2019 (FBSP, 2020, p. 14).

Esses números apontam, assim, que o fato de haver uma limitação para o contato social e atividades externas reduziu algumas modalidades de crimes, porém, deu espaço para outras que não podem ser consideradas menos graves ou menos impactantes sobre a sociedade, as pessoas e a segurança pública.

Para identificar de forma mais clara quais foram as alterações no período, bem como os Estados nos quais foram mais comuns homicídios dolosos com vítimas femininas e feminicídios, apresenta-se a Figura 2, que segue.

Figura 2: Homicídios dolosos (vítimas femininas) e feminicídios

Brasil e Unidades da Federação	Homicídio doloso (vítimas do sexo feminino)			Feminicídio		
	1º semestre			1º semestre		
	Ns. Absolutos			Ns. Absolutos		
	2019	2020	Variação (%)	2019	2020	Variação (%)
Brasil	1.834	1.861	1,5	636	648	1,9
Acre	15	19	26,7	3	8	166,7
Alagoas	54	54	0,0	26	15	-42,3
Amapá ⁽¹⁾	8	9	50,0	1	0	-100,0
Amazonas	33	34	3,0	7	5	-28,6
Bahia ⁽¹⁾	174	169	-2,9	48	57	18,8
Ceará	99	106	87,9	14	14	0,0
Distrito Federal	20	10	-50,0	14	8	-42,9
Espírito Santo	42	48	14,3	15	12	-20,0
Goiás	74	47	-36,5	14	20	42,9
Maranhão	71	84	18,3	24	26	8,3
Mato Grosso	45	46	2,2	19	32	68,4
Mato Grosso do Sul	44	49	11,4	23	24	4,3
Minas Gerais	143	126	-11,9	68	64	-5,9
Pará	112	89	-20,5	21	38	81,0
Paraíba ⁽²⁾	34	46	35,3	17	15	-11,8
Paraná	104	118	13,5	45	38	-15,6
Pernambuco	98	109	11,2	28	32	14,3
Piauí	23	22	-4,3	16	10	-37,5
Rio de Janeiro	167	137	-18,0	38	35	-7,9
Rio Grande do Norte	28	30	7,1	14	10	-28,6
Rio Grande do Sul	117	100	-14,5	41	51	24,4
Rondônia	11	39	254,5	3	4	33,3
Roraima ⁽¹⁾	18	6	-66,7	6	3	-50,0
Santa Catarina	62	50	-19,4	32	24	-25,0
São Paulo	210	196	-6,7	85	88	3,5
Sergipe	23	21	-8,7	11	11	0,0
Tocantins ⁽¹⁾	7	17	142,9	3	4	33,3

Fonte: FBSP (2020, p. 25).

As lesões dolosas a vítimas mulheres totalizaram 110.791 no primeiro semestre de 2020, as ameaças foram 238.174, os estupros e estupros de vulneráveis foram 8.182 e 17.287 consecutivamente. Considerando-se apenas vítimas femininas, os estupros foram 7.455 e os estupros de vulneráveis foram 14.746 (FBSP, 2020, p. 32-35).

Os dados indicam que mulheres de todas as faixas etárias ficaram bastante vulneráveis no primeiro semestre de 2020, provavelmente em função da necessidade de isolamento social que fez com que as aulas fossem canceladas, o trabalho ocorresse remotamente e, assim, há um maior número de homens e mulheres dentro das residências, elevando as chances desse tipo de crime (FBSP, 2020, p. 38).

Sobre as medidas de enfrentamento à violência de gênero que diferentes países adotaram no período, há um esclarecimento importante na Figura 3, que segue.

Figura 3: Enfrentamento à violência de gênero em diferentes países

Recomendações da ONU	França	Itália	Espanha	Uruguai	Argentina	Brasil
Criação de abrigos temporários para vítimas de violência de gênero	Transformação de quartos de hotéis em abrigos temporários para mulheres em situação de violência doméstica	Transformação de quartos de hotéis em abrigos temporários para mulheres em situação de violência doméstica	Transformação de quartos de hotéis em abrigos temporários para mulheres em situação de violência doméstica	-	-	-
Estabelecimento de serviços de alerta de emergências em supermercados e farmácias	Criação de centros de aconselhamentos em supermercados e farmácias para que as mulheres possam fazer a denúncia ao saírem para fazer compras	-	Criação de centros de aconselhamentos em supermercados e farmácias para que as mulheres possam fazer a denúncia ao saírem para fazer compras	-	Criação de centros de aconselhamentos em supermercados e farmácias para que as mulheres possam fazer a denúncia ao saírem para fazer compras	-
Maiores investimentos em serviços de atendimento online	Expansão dos canais de denúncia telefônica	Criação ou adaptação de aplicativos online para a realização de denúncias	Criação ou adaptação de aplicativos online para a realização de denúncias; Serviços de apoio e atendimento psicológico à mulheres em situação de violência doméstica por whatsapp	-	-	Criação ou adaptação de aplicativos online para a realização de denúncias; Expansão dos canais de denúncia telefônica
Maiores investimentos em organizações da sociedade civil	Liberação de recursos para organizações da sociedade civil que trabalhem no enfrentamento à violência contra a mulher	-	-	-	-	-
Declaração de abrigos e serviços de atendimento à mulher como essenciais	-	-	Decretação dos serviços de atendimento à mulher como essenciais	Decretação dos serviços de atendimento à mulher como essenciais	Decretação dos serviços de atendimento à mulher como essenciais	-

Fonte: FBSP (2020, p. 40).

Percebe-se, assim, que no Brasil as medidas de enfrentamento foram praticamente nulas, apesar da percepção de que a violência de gênero é extremamente considerável. Somente aplicativos de denúncia e canais telefônicos foram fortalecidos no país no referido período.

Muitas dessas alterações nos números de crimes diversos envolvem a questão da pandemia de COVID-19, com a necessidade de reduzir a velocidade de contágio muitas pessoas ficaram em suas casas, fazendo trabalho remoto e evitando sair para atividades do cotidiano, o que pode ter alterado o perfil da criminalidade (FBSP, 2020, p. 14).

Quando se fala em segurança pública e na configuração das forças policiais no presente, o tema não diz respeito apenas a governos ou atuantes na área, de fato, toda a população sofre influências em seu cotidiano dessas questões e, assim, o tema deve suscitar um amplo debate. A segurança pública é uma das políticas públicas que menos recebe atenção dos governos ao longo dos anos, porém, é uma das que mais incide sobre a vida das pessoas e que a mídia dá maior atenção (SILVA JÚNIOR, 2015, p. 2).

Azevedo (2016, p. 9-10) ressalta que é preciso debater conceitos e estratégias para a modernização das polícias no Brasil, já que o tema envolve a segurança pública de forma geral, sua relação com os cidadãos, o uso da força, a efetividade das investigações, enfim, são diversos pontos que não podem ser relegados a um segundo plano, mas urgem de mudanças para que possam produzir um cenário mais satisfatório para os brasileiros.

Sousa e Moraes (2011, p. 2) afirmam que a polícia, em uma visão geral, é o órgão da segurança pública que deve agir quando ocorrem fatos que não deveriam ser tolerados, pois ferem os direitos dos indivíduos e ameaçam a segurança pública.

Polícia é, então, a organização administrativa (vale dizer da polis, da civita, do Estado = sociedade politicamente organizada) que tem por atribuição impor limitações à liberdade (individual ou coletivo) na exata (mais, será abuso) medida necessária à salvaguarda e manutenção da Ordem Pública.

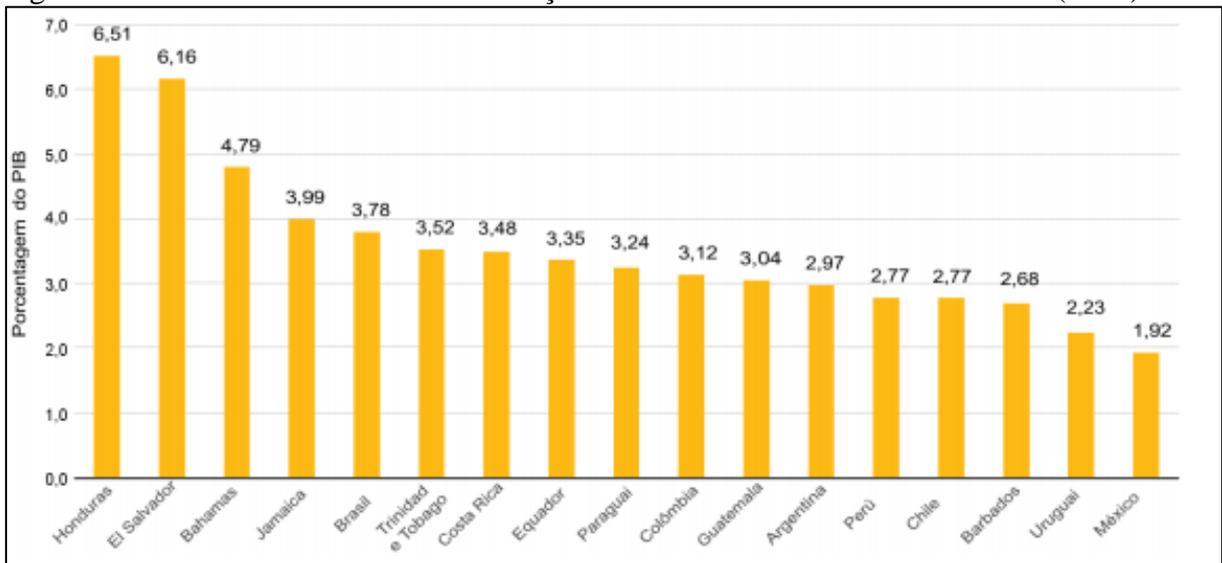
Compreende-se, desta feita, que a polícia representa o Estado nos esforços para que a ordem pública seja mantida e as pessoas vivam de forma mais segura em todos os contextos sociais. Todos os países contam com forças policiais, ainda que sua estruturação não seja padronizada e cada país possa adotar a organização que lhe parecer mais adequada para a garantia de segurança pública em seu território (SOUSA; MORAIS, 2011, p. 2-3).

Ainda que a segurança pública devesse ser constituída por diferentes atividades, políticas e instituições, o que ocorre é que a polícia acaba sendo sua principal representante no contexto social, já que os cidadãos não têm ao seu dispor outro órgão ao qual recorrer quando percebem que essa segurança foi desrespeitada ou está prestes a ser invadida (LIMA; BUENO; MINGARDI, 2016, p. 50).

Apesar da importância da polícia para a segurança pública, os investimentos ocorridos nos últimos anos demonstram não ser suficientes para que os policiais sejam bem preparados, tenham equipamentos efetivos confiáveis, tenham segurança para atuar, etc.

Muitos países, assim como o Brasil, apresentaram índices de crescimento social e econômicos anteriormente, porém, na área de segurança ainda são falhos e, assim, os custos dos crimes comparados com sua renda ainda são extremamente elevados. Esses dados são esclarecidos na Figura 4, que segue.

Figura 4: Custos da criminalidade em relação ao PIB na América Latina e Caribe (2014)



Fonte: Granzotto (2018, p. 5).

Verifica-se em que Honduras, em 2014, ocorreram os maiores impactos do crime sobre o PIB, enquanto no México os impactos foram os menores, o Brasil foi o quinto país com mais impactos da criminalidade sobre seu PIB.

No Brasil, esses custos podem ser vistos em detalhes na Figura 5.

Figura 5: Custos da criminalidade em relação ao PIB no Brasil (2016)

Componente	Ano de Cálculo	% do PIB	Bilhões de R\$ (PIB 2016)
Custos privados (I)		4,2%	261
Custos Intangíveis com Homicídios	2012	2,5%	157
Gastos com Segurança Privada e Seguros	2004	1,7%	105
Despesas públicas (II)		1,8%	111
Sistema de Saúde	2003	0,1%	9
Segurança Pública (polícia)	2015	1,4%	88
Sistema Prisional*	2013	0,2%	14
Custo da violência no Brasil (I+II)		5,9%	372

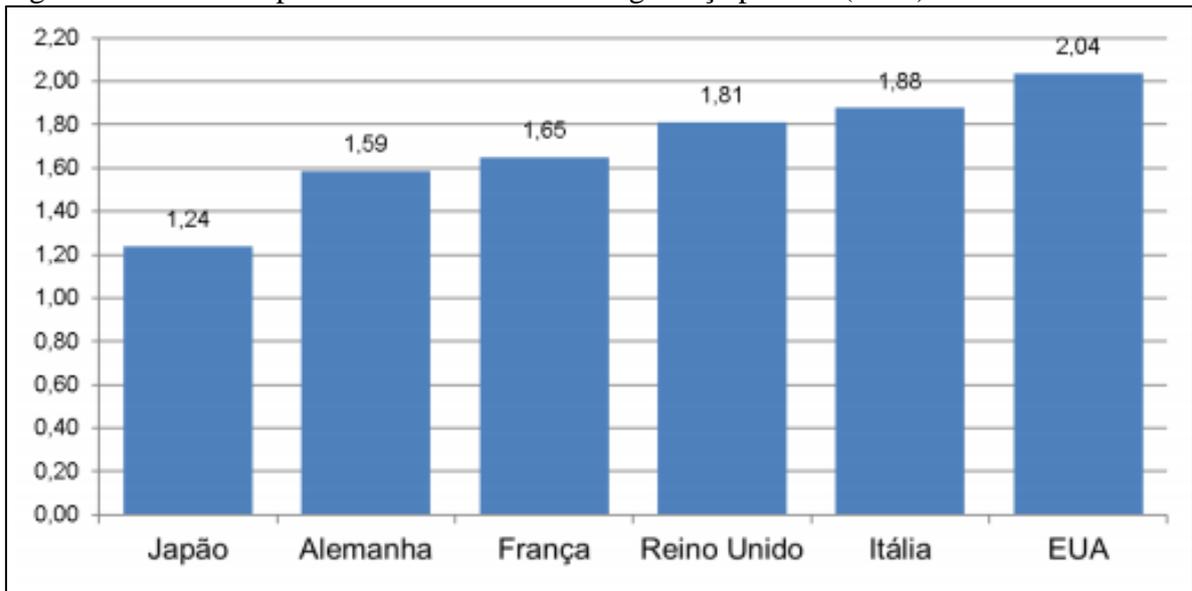
Fonte: Granzotto (2018, p. 6).

Fica evidente que aproximadamente 6% do PIB brasileiro, percentual que poderia ser investido em áreas como saúde, educação, empregos, ou tantas outras, simplesmente são gastos em função da criminalidade elevada no país.

Nos países desenvolvidos, nos quais os sistemas de segurança pública são mais efetivos, esses custos representam percentuais muito mais baixos.

Na sequência, conforme a Figura 6, é possível compreender quais os percentuais do PIB que alguns países desenvolvidos investem em segurança pública.

Figura 6: Gastos dos países desenvolvidos em segurança pública (2016)



Fonte: Granzotto (2018, p. 7).

O fato é que quando não são realizados gastos suficientes com esforços para consolidar uma segurança pública organizada e efetiva, os custos aumentam em outras áreas, já que a criminalidade não é controlada, os cidadãos são atingidos e a sociedade, de forma geral, paga por essa situação, tanto no âmbito financeiro quanto na limitação de seus direitos pela violência (GRANZOTTO, 2018, p. 6).

Após a compreensão da segurança pública no Brasil, seus indicadores mais recentes e do papel da polícia nesse cenário, considera-se relevante proceder de um esclarecimento quando o desenvolvimento histórico da polícia no país (LIMA; BUENO; MINGARDI, 2016, p. 53).

Os dados históricos são relevantes para que se formule uma linha do tempo, um perfil de evolução da polícia desde os primeiros esforços de sua formação até que fossem adotadas as características que regem as forças policiais no país no presente. O tópico de estudos a seguir apresenta esses dados.

2.2 CONTEXTO HISTÓRICO DA POLÍCIA NO PAÍS

A polícia, em uma análise geral, trata-se de um grupo de pessoas que recebem preparação e autorização para regular a forma como as pessoas se relacionam em sociedade, de forma individual ou em grupo, que poderá utilizar a força física se isso for necessário para manter a ordem. Seu dever é para com todos os cidadãos, sem qualquer forma de distinção. Ainda que isso carregue a ideia de força como agressividade, trata-se de seu uso para conter possíveis abusos que possam ocorrer (TORRES, 2014, p. 10).

Entender o contexto histórico da formação da polícia no Brasil é importante para compreender como suas características foram desenvolvidas, desde sua origem até o período atual. Os estudos sobre o tema ainda merecem uma apreciação mais aprofundada, com coleta de dados que possam dar uma visão mais específica sobre o real momento de surgimento das forças policiais no país.

Mauch (2007, p. 107) afirma que os primeiros estudos sobre a história da polícia ocorreram dentro do campo da história do crime, bem como da justiça criminal. Assim, os primeiros dados não foram coletados com foco específico na polícia, mas na compreensão da evolução do crime e da justiça no país, “[...] cujo grande desenvolvimento desde os anos 70 pode ser creditado ao seu desprendimento de uma história puramente legal e institucional”.

Nesse sentido, estudos mais antigos sobre a história da polícia tinham foco, na realidade, em compreender o crime e como o sistema de justiça se desenvolveu e evoluiu no perpassar dos anos, especialmente quando se leva em conta os levantamentos realizados em outros países.

Na América Latina, porém, esses estudos são bastante recentes, mas cresceram ao longo dos anos com um número crescente de autores buscando a compreensão sobre crime, justiça, polícia, segurança etc. Como os problemas políticos e sociais vêm se tornando mais presente e mais evidentes no cotidiano das pessoas, esse interesse pode ter surgido a partir da percepção de que era necessário entender as raízes históricas para formular medidas atuais, lidando com questões culturalmente firmadas ao longo dos anos na área de segurança e justiça (MAUCH, 2007, p. 108).

Bretas e Rosemberg (2013, p. 163; 167) ressaltam que relatos históricos sobre a origem da polícia no Brasil ainda são limitados, em geral decorrem de estudos publicados pela própria polícia e, assim, não apresentam uma visão imparcial. As forças policiais no Brasil surgem como serviços compostos por pessoas não especializadas, atuantes no patrulhamento urbano, controle de estradas e busca por escravos fugitivos. Em 1808, quando a família real

portuguesa chega ao Brasil, o que exigiu que forças de policiamento fossem formadas visando à proteção das pessoas consideradas mais importantes, sem que a população figurasse na preocupação com segurança. Surge, então, a Intendência Geral de Polícia (1808), a Guarda Real de Polícia (1809), ambas essenciais para o posterior surgimento da polícia brasileira.

“A história da Polícia brasileira é marcada por uma herança escravocrata, clientelista e autoritária, o que se pode observar por uma simples operação policial, nos tratamentos diferenciados de acordo com o estrato social ao qual pertence o ‘cidadão’” (SOUSA; MORAIS, 2011, p. 3). O trecho citado evidencia que a polícia, em seus primórdios, não tinha o papel atual de servir ao cidadão, mas aos interesses das classes mais ricas.

Em 1809, a partir da criação da Guarda Real, os estados brasileiros começam a criar suas forças policiais atuantes nos limites de cada estado, subordinadas ao Ministério da Guerra e da Justiça Portuguesa, formuladas com uma estrutura muito semelhante à do exército, característica que ainda no presente se mantém (RIBEIRO, 2011, p. 3).

No período imperial, essas forças policiais baseavam-se em modelos europeus, como França, Inglaterra e Alemanha, porém o modelo de Portugal era menos seguido. O primeiro intendente de polícia foi Paulo Fernandes Vianna, que dirigiu a instituição até 1820 e era visto quase que como um prefeito do Rio de Janeiro. A polícia da época é extremamente repressiva, atuava em prol dos interesses da coroa e dos governantes, muitos policiais da época eram homens livres, pobres, alguns escravos, sem qualquer preparação específica e com recursos muito rudimentares (BRETAS; ROSEMBERG, 2013, p. 168).

Do século XIX ao século XX os policiais brasileiros eram selecionados entre as classes menos favorecidas, deveriam ir para as ruas realizar seu papel sem preparação, o que lhes era informado é que deveriam manter a ordem sob qualquer circunstância, ordem essa que não decorria de uma análise de certo e errado, mas dos interesses da elite da época. A atividade policial não era vista com bons olhos, os policiais ganhavam pouco e tiveram que desenvolver suas próprias estratégias para cumprir com a função que recebiam (MAUCH, 2007, p. 116).

Estavam, assim, muito distantes da força policial que se conhece no presente, sem seguirem uma ética e preceitos legais, apenas impunham sua autoridade da forma que lhes parecesse mais adequada a cada situação, via de regra, por meio da repressão violenta dos cidadãos vistos como desrespeitosos ao sistema que a elite considerava adequado.

Sobre o tema, Mauch (2007, p. 112) leciona que:

Ao historicizar a brutalidade policial no Brasil, Holloway mostra de que maneira, ao longo do século XIX, a violência física foi incorporada às estruturas regulamentares de repressão como parte das técnicas usadas para manter o comportamento da população dentro de limites considerados aceitáveis pelas elites e para infundir terror.

Verifica-se, nesse prisma, que a polícia, em seu surgimento, baseava-se na força e na violência para reprimir os comportamentos considerados inadequados, inclusive aqueles que eram gerados a partir da própria violência. Os limites decorriam do que as elites consideravam ser ou não apropriado para a época e para seus interesses.

Quando finda a Guerra do Paraguai as forças policiais passam por um processo de reorganização, a Guarda Nacional deixa de ter características de polícia. As províncias começam a montar forças policiais de atuação local, representantes do Estado, mas atuantes de forma centralizada. Passam a ser formuladas leis aplicáveis e todos, mais do que os interesses dos ricos, a polícia passa a defender leis e a necessidade do ordem. As forças policiais eram, em alguns momentos, bem vistas e aceitas, mas em outras situações eram rechaçadas, por não haver reconhecimento de sua atuação em prol de um bem coletivo (BRETAS; ROSEMBERG, 2013, p. 169-170).

Para Ribeiro (2011, p. 3-4), a Guerra do Paraguai levou os policiais militares a servirem nas linhas de frente de batalha, em infantarias, os policiais se unem em forças semelhantes a quartéis e seu foco é defender o Estado, sem grandes preocupações com a defesa da sociedade.

A guerra do Paraguai faz com que ocorra outra relevante mudança, onde policiais militares passam a servir nas unidades de infantaria, é neste momento que estes policiais também começam a ser parte de uma força aquartelada, e passam a atuar como

Ribeiro (2011, p. 1) ressalta que a polícia militar passa a se formular no país quando Dom Pedro I abdica do trono, o que dá início ao período regencial. Sob o comando do Padre e Ministro da Justiça Diogo Antônio Feijó, em 1831, os corpos policiais divididos são extintos e é criada a Guarda Municipal de Voluntários por Provinciais, dando início ao Corpo de Guardas Municipais Permanentes. Esta força passou a atender as funções da Guarda Real que foi extinta. A Guarda Nacional foi criada no mesmo ano, com escopo amplamente repressivo de ações consideradas uma ameaça para a Nação.

Não existe na literatura um consenso a respeito da data exata da criação da polícia no Brasil, o Museu Nacional do Rio de Janeiro tem documentos que citam 1530 como um dos pontos iniciais, quando Martin Afonso de Souza chegou ao país, sem que o dia exato seja declarado. Para alguns estudiosos a polícia brasileira tem início com a primeira guarda militar que acompanhava o 1º Governador Geral da Colônia, Martin Afonso de Sousa, no início do século XVI, enquanto outros ressaltam que aquele corpo militar não era, de fato, a polícia, já que não seguia princípios básicos que regem a atividade policial (RIBEIRO, 2011, p. 3).

Nesse caso, a atividade policial teria iniciado com a chegada da família real ao país, surgindo então instituições semelhantes às portuguesas. Ainda que aquela força policial tivesse foco nos interesses das elites de Portugal e aquelas que aqui se formaram, já apresentavam características mais semelhantes com o que se preconiza para a atividade policial (RIBEIRO, 2011, p. 3-4).

Atualmente existem diferentes forças policiais, com atividades próprias a cada uma delas, descritas na Constituição Federal, além de haver legislações estaduais que regem as atividades nessa esfera. Para compreender as especificidades de acordo com a Constituição Federal, adentra-se ao tema no próximo tópico de estudos.

3 UNIFICAÇÃO E DESMILITARIZAÇÃO DAS POLÍCIAS

Levando-se em conta que o tema do presente estudo engloba o ciclo completo de polícia, é essencial esclarecer a questão da desmilitarização da polícia militar e unificação das polícias, pois não há como realizar um ciclo completo com as divisões atualmente identificadas nas forças policiais do país.

Verifica-se, assim, que o ciclo completo de polícia depende de uma série de fatores que precisam ser cuidadosamente considerados antes que seja considerado efetivo ou inviável para o país. O fato é que podem ocorrer vantagens e/ou desvantagens, de acordo com a forma como o processo é formulado e como outras alterações polícias e sociais serão implantadas para que existam chances melhores (AMBROSIO, 2017, p. 87-88).

Diante disso, o presente capítulo apresenta dados favoráveis e contrários, sem assumir um posicionamento, apenas trazendo o que autores pesquisadores avaliaram e relatam sobre essa possibilidade e o cenário do país em um possível quadro de desmilitarização, unificação das polícias e alcance de uma polícia de ciclo completo.

A desmilitarização é uma realidade em alguns países, levando a uma polícia unificada, enquanto outros ainda não conseguiriam adotar esses parâmetros sem impactos negativos sobre a segurança pública. Assim, não há uma fórmula amplamente aplicável e efetiva que possa ser tomada como modelo ou base para todos os países que desejam alterar sua formação policial, cada nação deve pesar de forma criteriosa quais são os prós e contras dentro de sua realidade específica (LOWANDE, 2020, p. 2-3).

O primeiro tópico refere-se à desmilitarização como a alteração da atuação e da organização dentro da polícia militar, afastando sua estrutura daquela que é conhecida por fazer parte do exército, que seria o único quadro militar no país após esse processo. Encamparia, assim, uma mudança na forma como os policiais são treinados para cumprir com seu papel enquanto representantes essenciais da segurança pública no país (ROCHA, 2014, p. 22-23).

Aborda-se, então, as questões relacionadas à desmilitarização da polícia militar e suas especificidades, bem como as doutrinas encontradas e relatam vantagens e/ou desvantagens que ocorrerão no caso dessa mudança.

3.1 DESMILITARIZAÇÃO DA PM

Desmilitarizar a polícia significa excluir sua característica militar, as organizações hierárquicas e funcionais que permeiam a atividade, o que altera a configuração das atividades desses policiais e demanda de uma adaptação para atuar de outra maneira.

Muitas são as discussões nos últimos anos com foco na desmilitarização das polícias e unificação das forças policiais no país. Muitos desses debates se baseiam em fatos publicados pela mídia com o intuito de manipular a realidade, como se a polícia fosse o cerne do problema da segurança pública no país, de modo que a visão dos problemas reais e mais graves acaba por ser desviada (ROCHA, 2014, p. 1).

Souza (2017, p. 746) ressalta que todos os brasileiros estão habituados a ter notícias todos os dias a respeito da criminalidade no país, os noticiários, em suas pautas, incluem diariamente essas questões.

Carvalho (2011, p. 1) ressalta que há uma visão tão distorcida criada por muitas mídias a respeito da atuação da PM que em muitos estados brasileiros ocorreram e ocorrem manifestações contrárias a essa força policial. As pessoas recebem informações distorcidas e acreditam que essas são reais, de modo que acabam condenando as ações policiais, ao invés de destinar um olhar imparcial sobre o que, de fato, ocorre.

Nas discussões que se travam, a prioridade é desmilitarizar as Polícias Militares. A unificação seria consequência, mas, inevitavelmente, resultaria, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal apenas, em uma polícia de ciclo completo, isto é, em uma só corporação policial realizando o policiamento ostensivo (fardado) e as atividades de investigação (polícia judiciária) (ROCHA, 2014, p. 28).

Compreende-se, assim, que o ciclo completo de polícia vem sendo valorizado como um meio de desmilitarizar a PM, como se isso pudesse responder às necessidades de segurança pública no país. De fato, a unificação das polícias precisa ser avaliada sob outro olhar, a partir das contribuições para o trabalho policial, não apenas retirando a polícia militar da segurança pública.

Munhoz (2018, p. 12) esclarece, quanto aos debates que vêm crescendo sobre o tema, que “a discussão sobre a desmilitarização não é nova, porém há poucos anos ganhou investigações mais aprofundadas, sendo a mídia quem mais instiga o debate do tema ao divulgar cenas de violência policial”.

Trata-se, assim, de uma discussão que surgiu fomentada pela mídia e por sua influência sobre as percepções e opiniões dos cidadãos.

A polícia representa o Estado, a aplicação de força é possibilitada a esse órgão a partir do que o Estado define como adequado e possível. Isso não significa que podem agir sem uma limitação adequada, mas demonstra a necessidade de rever de que forma uma nação

estabelece e aplica os dispositivos de segurança que existem em seu território (LIMA; OLIVEIRA, 2016, p. 12).

É preciso romper com a falsa ideia que ainda é citada por alguns de que os governos militares criaram as polícias militares ou tornaram as mesmas em um braço militar fora dos quartéis. O fato é que suas missões têm natureza também civil, como a realização do policiamento ostensivo das cidades, diferente das ações que devem ser realizadas pelo exército no cumprimento de suas funções (ROCHA, 2014, p. 16).

Para Torres (2014, p. 10), a polícia tem atuação unicamente interna, enquanto o exército poderá ser convocado a atuar em conflitos externos. Em uma comunidade, somente em casos excepcionais o exército atuará como força policial. Isso ocorrerá quando as demais forças disponíveis necessitarem de apoio para que a segurança pública se concretize. Outra característica de suma importância é a diferenciação do seu caráter de uso interno, diferenciando-se do Exército, usado para conflitos externos e que deve ser visto como força policial quando utilizado para manutenção da ordem em uma comunidade, em casos excepcionais.

Existem posicionamentos contrários e favoráveis à desmilitarização, com argumentos bem estruturados em ambas as situações. Os posicionamentos contrários à desmilitarização ressaltam que o formato atual não se aproxima da cultura e das atividades do exército. As ocorrências nas quais policiais e criminosos passam por confrontos armados não se trata de abuso da força, mas da necessidade de combater a violência presente no país, pensando na proteção da população. Os casos de abusos existem, mas não decorrem do policiamento ostensivo ser militar, mas da complexidade e dos riscos que existem nessa atividade que exige uma capacidade muito rápida de julgar situações e agir para conter riscos maiores aos cidadãos (MUNHOZ, 2018, p. 11).

Os posicionamentos favoráveis, por seu turno, dão conta de que:

Frise-se que a desmilitarização não tem por fito desarmar a polícia, tampouco retirar o uniforme a polícia, nem mesmo tirar a autoridade da polícia, mas sim mudar o foco da formação e da atuação, em que o valor máximo defendido pelo policial passe a ser direitos de todos, inclusive os seus. Desmilitarizar é promover a separação constitucional do glorioso Exército Brasileiro, um verdadeiro apartar. Tem ainda o sentido de promover a transformação da atividade de policiamento em uma atividade eminentemente civil, tal como ocorre no restante do mundo. (CARDOSO, 2017 *apud* MUNHOZ, 2018, p. 31).

Nesse sentido, o argumento é de que não ocorrerão mudanças na questão de autoridade, mas na forma como esses policiais são preparados e formados para lidar com as questões do cotidiano, inclusive aquelas permeadas por violência.

Oliveira e Oliveira (2020, p. 213) lecionam que os apoiadores da desmilitarização, em seus discursos, deixam evidentes alguns paradoxos, muitos não se apoiam em dados científicos e sociais, apenas colocam sobre o militarismo uma culpa excessiva sobre a violência, como se ela fosse desaparecer com a desmilitarização. Para eles, a atuação militar segue os pilares de hierarquia, disciplina e o esforço de combater o inimigo existente. Nesses argumentos, os defensores afirmam que:

Embora essa forma de organização faça algum sentido para a defesa da soberania de um país, por meio de suas forças armadas, é inconcebível para a segurança pública interna num Estado Democrático de Direito, uma vez que é totalmente incompatível com a defesa de direitos humanos (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2020, p. 213).

Assim, os apoiadores da ideia de desmilitarização apenas ressaltam que a atuação da polícia militar seria uma ofensa aos direitos humanos, ao invés de tentarem avaliar em uma visão mais ampla quais os pontos envolvidos, tanto de forma positiva quanto negativa.

Ambrosio (2017, p. 88) afirma que não se trata de uma situação que possa ser simplificada, não se pode afirmar que a desmilitarização encerra quadros de violência e abuso, da mesma forma que a manutenção das rígidas normas militares não garante eficiência e bons resultados nas atividades da polícia militar. Nessa seara, o que urge é uma apreciação muito mais profunda sobre os motivos para a desmilitarização e as etapas que se fazem necessárias para alcançar esse esforço.

Rocha (2014, p. 23) cita os reflexos negativos da desmilitarização como sendo:

Haveria a perda de uma expressiva reserva pronta para imediata mobilização;
Aumentaria consideravelmente o emprego das Forças Armadas em missões tipicamente policiais, desviando-as e descaracterizando-as ainda mais da sua atividade-fim;
Nas operações de garantia da lei e da ordem, o controle operacional dos órgãos de segurança pública, nos termos da Lei Complementar nº 97/1999, seria mais difícil em se tratando de uma corporação de natureza civil;
Nas hipóteses da decretação de estado de sítio, estado de defesa ou de intervenção federal, não haveria corporação militar estadual a ser passada ao controle operacional da força federal. Especificamente quanto à Defesa Nacional, os efetivos das nossas Forças Armadas são insignificantes diante da extensão territorial do Brasil.

Em um país das dimensões do Brasil, é preciso pensar com cuidado na questão da desmilitarização para evitar que possíveis ameaças à ordem pública e à soberania não se tornassem tão expressivas ao ponto de colocar em risco toda a nação e seus cidadãos (ROCHA, 2014, p. 24).

Nesse sentido, os debates sobre o tema precisam ser longos e aprofundados, mais do que apenas citar prós e contras, é essencial levantar impactos e vantagens e verificar quais deles são mais incidentes, as ameaças, os riscos decorrentes dessa mudança ou os benefícios

que podem ocorrer caso se concretize. Somente em face de uma ampla avaliação as discussões podem ser acertadas e levar aos melhores resultados.

O fato é que o debate em prol da reformulação da segurança pública no Brasil toma como base uma realidade com a qual não se pode concordar ou acreditar que não demanda de mudanças. A violência é real, ampla e cresce de forma constante e, assim, é preciso encontrar abordagens que permitam seu controle. Todavia, deve-se considerar que não existe uma única resposta que atenda a todas as necessidades, esforços amplos precisam ser adotados nas mais diversas áreas sociais e nas políticas de segurança pública para que o cenário atual, extremamente negativo, possa ser mudado (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2020, p. 217-218).

Por outro lado, a militarização da polícia trata-se da adoção de armas, equipamentos, táticas e padrões organizacionais dos militares pelas agências de aplicação da lei. Embora não haja consenso acadêmico sobre a definição de militarização da polícia, esta definição é amplamente inclusiva. Nos Estados Unidos vem ocorrendo um considerável aumento documentado da militarização da polícia, especialmente em esforços como a Guerra às Drogas, Guerra ao Terror e às intervenções militares dos EUA no exterior (LOWANDE, 2020, p. 2-3).

Assim, não basta avaliar a questão a desmilitarização, é relevante entender que existem as duas tendências, esforços para desmilitarizar a segurança pública, bem como situações nas quais a militarização é adotada como a medida mais adequada para lidar com situações de violência que ameaçam toda a população e a nação de forma mais ampla. O fato é que não existe um cenário igual em todos os países, cada um deles tem situações que diferem entre si e precisam ocorrer esforços para melhorar todos os quadros existentes (LOWANDE, 2020, p. 3).

A desmilitarização que melhorou a segurança pública em alguns países pode, em outros, tornar-se uma porta para o aumento da criminalidade e impactos ainda maiores sobre os direitos da população que ali vive.

Estimativas da desmilitarização de 2015 sobre crimes violentos e segurança de oficiais, com o uso de vários conjuntos combinados e os três quartos antes e depois da mudança, as estimativas para o efeito da desmilitarização sobre homicídio e homicídio culposo, entre outros fatos apresenta algumas compreensões em cenários diversos. Para Lowande (2020, p. 1-2) a desmilitarização não apresentou quedas consideráveis nos indicadores de violência e criminalidade nos EUA.

Nessa seara, deve-se levar em consideração que apenas após estudos detalhados, baseados em números e estatísticas seria possível afirmar se essa alteração traria ou não bons

resultados para o Brasil.

Por outro lado, Lieblich e Shinar (2018, p. 148-149) que em muitos países a militarização foi negativa, atingiu de forma prejudicial as pessoas e a nação, enquanto a desmilitarização vem sendo aplicada com bons resultados. Cada local vivencia uma realidade e é dentro dela que os ideais de desmilitarizar ou não a polícia devem ser considerados.

Souza (2017, p. 747) afirma que os atuais esforços para a desmilitarização e unificação das polícias decorrem do fato de que:

Da forma como o sistema de segurança pública está hoje estruturado, os entes federativos estaduais concentram a maior parte das obrigações, e a União tem responsabilidade reduzida. Os municípios têm responsabilidade praticamente inexistente, o que vai à contramão das outras demais políticas sociais expressivas, como saúde, educação e previdência social. Um novo perfil para as polícias, condizente com nossos direitos e garantias fundamentais consagrados na Carta Magna, adequado a uma realidade de Estado Democrático de Direito e a uma nova distribuição das responsabilidades federativas, é o objetivo da reforma [...].

Compreende-se, assim, que a ideia por trás dessa mudança pode ter um escopo positivo, o de fazer com que a segurança pública torne-se uma atividade compartilhada entre todas as esferas de governo, deixando de sobrecarregar as unidades da federação (UF) e trazendo municípios, UFs e a União a trabalhar de forma conjugada para que os benefícios maiores recaiam sobre a população (SOUZA, 2017, p. 747).

Diante de todo o exposto é possível compreender que os argumentos contrários e favoráveis à desmilitarização são inúmeros, diferem entre si na forma de estruturação e, assim, devem ser levados em conta após uma apreciação mais detalhada dos possíveis benefícios que podem trazer, sem esquecer de que os prejuízos precisam ser levados em consideração para que medidas de mitigação sejam aplicadas precocemente e caso essa desmilitarização ocorra não se torne um impacto ainda maior sobre a segurança pública, piorando um cenário que já está bastante problemático.

Neste ponto considera-se essencial destacar um levantamento conduzido em 2014 com foco na opinião de policiais brasileiros sobre a segurança pública e temas como a desmilitarização da PM. Foram 21.101 participantes (civis e militares) que responderam aos questionamentos por e-mail, convidados ou voluntários. Dentre os respondentes, o maior número de dados veio do estado de Minas Gerais (14,9%), enquanto os menores números de resposta viram de Roraima (0,6%) e do Amapá (0,6%), 48,2% eram brancos, 39,1% com ensino superior completo, 52,9% eram policiais militares (LIMA; BUENO; SANTOS, 2014).

Os principais resultados indicam, quando ao modelo que a organização policial apresenta no momento (Figura 7):

Figura 7: Opinião de policiais brasileiros sobre o modelo de organização da polícia no país



Fonte: Lima, Bueno e Santos (2014, p. 3).

Verifica-se, assim, que para a maioria o modelo atual é inadequado e concordam com a formulação de uma carreira única. Para mais de 58% dos entrevistados, a hierarquia pode tornar-se um fator de desrespeito dentro das próprias corporações. Isso não significa que desejam o fim da hierarquia, somente sua organização e gestão mais efetiva, como ressaltaram mais de 86% dos participantes da pesquisa.

No que tange à desmilitarização, esses participantes se posicionaram de acordo com a Figura 8:

Figura 8: Opinião de policiais brasileiros sobre a desmilitarização

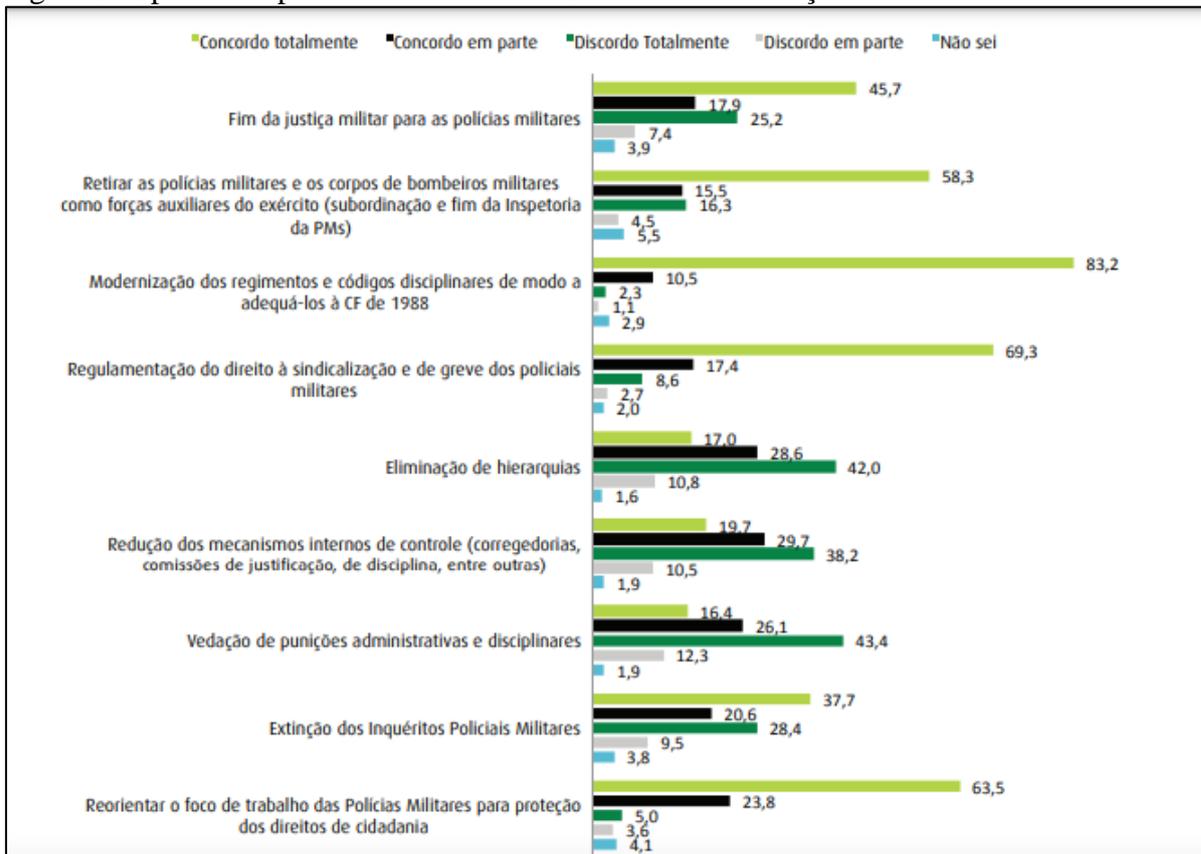


Fonte: Lima, Bueno e Santos (2014, p. 3).

Percebe-se que, no total, 63,5% são favoráveis à desmilitarização, dentre os PMs esse percentual foi parecido, 57,3%. Para a maioria da amostra, 93,6%, os regimentos disciplinares da polícia precisam ser atualizados e readequados à CF.

Sobre a forma de desmilitarização, os entrevistados elencaram algumas medidas que podem auxiliar no processo, conforme fica evidente na Figura 9, a seguir.

Figura 9: Opinião de policiais brasileiros sobre a desmilitarização



Fonte: Lima, Bueno e Santos (2014, p. 41).

A modernização dos regimentos foi a opção mais elencada, apesar de que outras soluções também tenham sido apontadas com percentuais consideráveis, como regulamentação d direito à sindicalização e greve (69,3%) e reorientação do foco de trabalho da PM com foco na proteção dos direitos dos cidadãos (63,5%).

Na sequência destaca-se a questão do rearranjo das polícias em caso de uma unificação, de que forma as instituições teriam de organizar os novos quadros com todos os policiais e o que destaca a Constituição Federal sobre suas funções conforme são seguidas no presente.

3.2 REARRANJO DAS POLÍCIAS

A segurança pública no Brasil está em crise, os brasileiros vivenciam, todos os dias, um cenário de criminalidade e violência que afeta seu cotidiano, causa medo e insegurança para as atividades do cotidiano. Ocorre que, no presente, a segurança pública baseia-se quase que exclusivamente na atuação da polícia para a contenção desses fatores, quando deveria basear-se em medidas mais amplas, organizadas e com responsabilidade dividida entre todas as esferas

de governo (SOUSA; MORAIS, 2011, p. 2-3; LIMA; BUENO; MINGARDI, 2016, p. 50; SOUZA, 2017, p, 747).

Nesse sentido, surgem esforços para que ocorra um rearranjo das polícias, desmilitarização e unificação dessas forças representativas do Estado.

Atualmente existem diferentes forças policiais, com atividades próprias a cada uma delas, descritas na Constituição Federal, além de haver legislações estaduais que regem as atividades nessa esfera. Para compreender as especificidades de acordo com a Constituição Federal, adentra-se ao tema no próximo tópico de estudos.

Para que haja segurança nas relações sociais, a segurança pública é uma questão indispensável e está devidamente esclarecida no Capítulo III da CF, que versa exclusivamente a respeito da segurança pública, citando-a como dever do Estado, direito e dever de todos os cidadãos, com foco na manutenção da ordem pública para a proteção das pessoas e do patrimônio. São agentes da segurança pública no país as Polícias: Federal, Rodoviária Federal, Ferroviária Federal, Civil, Militar, Penal, tanto estaduais, distritais e federais (art. 144) (BRASIL, CRFB, 2021).

O texto constitucional elenca as atribuições de cada uma das polícias integrantes da segurança pública:

Art. 144 [...]

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

§ 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (BRASIL, CRFB, 2021).

Compreende-se, a partir da análise do texto constitucional supracitado, de que as diferentes polícias atuantes no território brasileiro apresentam atribuições que diferem entre si, constituindo uma segurança pública fragmentada, na qual as atividades são divididas entre as diferentes forças policiais, não compartilhadas entre elas.

Enquanto uma força policial deve reprimir a criminalidade, preservar a ordem e impedir ações firam os direitos de toda a sociedade (PM), outra atuará na investigação quando a ação ostensiva e repressiva não tiver sido suficiente e ocorrer o ilícito (PC), o que deixa evidente que as atribuições da polícia brasileira, de forma geral, são fragmentadas, separadas entre si de acordo com as etapas que seguem, trata-se de “[...] um ciclo fracionado da atividade policial, dividindo as polícias conforme os seus objetivos, cabendo, em apertada síntese, à Polícia Militar cuidar e prevenir a ordem pública e, à Polícia Civil, diante da prática do ilícito, buscar quem fez [...]” (PEIXOTO; GARCIA; FONSECA JÚNIOR, 2020, p. 134).

Fica evidente, assim, que cada polícia foi citada de forma separada, de modo a evidenciar que suas tarefas diferem entre si. O que se percebe, porém, é que não existem regras que definam especificamente o relacionamento das polícias federais e estaduais, ou a relação entre polícias civis e militares e, com isso, surge no país “[...] um quadro de diversos ordenamentos para a solução de problemas similares de segurança e violência sem, contudo, conseguirmos grandes avanços em boa parte do território nacional” (LIMA; BUENO; MINGARDI, 2016, p. 50).

Essa fragmentação é oriunda da CF, cujo texto elencou quais seriam as polícias brasileiras e suas atribuições, sem definir que deveria haver ampla colaboração e atuação compartilhada e conjugada para que resultados mais efetivos fossem alcançados pela segurança pública de forma geral (LOPES, RUSSO, 2020, p. 1-2).

Identifica-se, assim, que apesar da importância da CF para o ordenamento jurídico brasileiro, na questão de segurança pública a forma como as polícias foram concebidas e esclarecidas acabou por gerar uma separação que não alcançou a eficiência necessária e esperada.

Sobre a falta de clareza no modo como as polícias federais e estaduais devem relacionar-se, José Afonso da Silva (2012, p. 793) destaca que:

Há, contudo, uma repartição de competências nessa matéria entre a União e os Estados, de tal sorte que o princípio que rege é o de que o problema da segurança pública é de competência e responsabilidade de cada unidade da Federação, tendo em

vista as peculiaridades regionais e o fortalecimento do princípio federativo, como, aliás, é da tradição do sistema brasileiro.

O fato é que a segurança pública, que deveria ser garantida a todos os cidadãos e conduzida pelo Estado visando proteger as pessoas ainda está distante do que se espera e, assim, os cidadãos sofrem com a insegurança que passa a ser parte comum de seu cotidiano, ainda que existam forças policiais que deveriam atuar para corrigir essa situação (LIMA; BUENO; MINGARDI, 2016, p. 50).

De acordo com Carvalho (2013, p. 7), o rol no qual figuram as forças policiais que integram a segurança pública, de acordo com a Constituição Federal, não se trata de cláusula pétrea, de modo que pode passar por alteração, sempre lembrando que:

O que não se permite é que eventual modificação das atribuições desses órgãos interfira na forma federativa de Estado (art. 60, § 4º, I) ou na separação de poderes (art. 60, § 4º, III). Não haveria óbice, por exemplo, à mera unificação da polícia federal com a polícia ferroviária federal. O que poderia vir a ser questionado, com base no art. 60, §4º, I, da Constituição seria eventual atribuição à polícia rodoviária federal do patrulhamento ostensivo das rodovias estaduais e vias urbanas ou a unificação das polícias estaduais com a polícia federal (CARVALHO, 2013, p. 7).

Porém, quando se fala em unificar polícia militar e civil, são duas instituições subordinadas na mesma proporção ao governo do estado, uni-las não é ação capaz de afetar a forma como os poderes são separados, tampouco o pacto federativo (CARVALHO, 2013, p. 7).

Deve-se compreender que rearranjar as polícias brasileiras para que se tornem unificadas depende de uma série de fatores, como encontrar formas para que as informações passem a ser compartilhadas efetivamente, manter o convívio adequado entre essas corporações, planejar cuidadosamente a segurança pública e a forma como a polícia unificada atuará dentro dela, entre outros. Dentro de cada corporação, os integrantes possuem suas patentes e graduações que foram recebidas de acordo com o cumprimento dos requisitos para isso, é preciso pensar de que forma realocar a todos em uma nova polícia, unificada, para que não percam os postos e não ocorra desrespeito à garantia constitucional (OLIVEIRA, 2019, p. 28).

Ainda que ocorra o rearranjo das polícias seguindo os ideais de unificação para a melhor atuação, o fato é que os resultados são imprevisíveis, de modo que não existem garantias, não há uma certeza, uma forma de assegurar que a desmilitarização e a unificação são os caminhos corretos para eliminar a violência policial e aumentar a segurança pública de uma nação. Aquilo que funciona em alguns países pode não trazer nenhum benefício para outros (AMBROSIO, 2017, p. 88).

Sobre o tema, Rocha (2014, p. 29-30) levanta algumas questões que precisam ser consideradas antes de seguir com esforços para a unificação das polícias. Para o autor, no presente, as duas forças policiais, militar e civil, são habituadas ao trabalho separado e à existência de normas que diferem entre as corporações. Cada uma segue parâmetros que lhes são apresentados durante o processo de formação e em toda sua atuação. Nesse sentido, uma das primeiras dificuldades pode surgir quando esses policiais tiverem que atuar dentro dos mesmos espaços, com a compreensão de que compartilham das mesmas tarefas.

Não se pode ignorar, ainda, a preocupação que será gerada com o fato de que a extinção de uma corporação poderá deixar os policiais, que são trabalhadores e dependem de seu trabalho para o sustento, sem emprego, sem cargos remunerados, criando amplas dificuldades em suas vidas e de suas famílias. Além disso, questiona-se o fato de que a polícia civil, ao manter seus efetivos e integrar os policiais militares, se tornará menos truculenta no policiamento ostensivo (ROCHA, 2014, p. 30).

Os policiais militares, após a desmilitarização e unificação das polícias não podem perder seus cargos de trabalho, eles devem ser realocados na nova estrutura a ser criada, porém, pode haver certa dificuldade nessa recolocação dos policiais, gerando insegurança no início e perda da estabilidade de trabalho caso se concretize.

O processo de unificação envolve custos, isso não seria conduzido de forma simples, rápida e sem a necessidade de investimento de valores para a adaptação dos novos quadros. A segurança pública tem condições de arcar com esses custos? Como será o planejamento para que isso ocorra? A questão da desmilitarização para a possível unificação das polícias demanda de uma análise aprofundada dessas e de outras questões que precisam ser destacadas, estudadas e respondidas, atuando como uma previsão dos resultados e desenvolvimento de estratégias para lidar com possíveis falhas (ROCHA, 2014, p. 30-31).

Sobre a possibilidade constitucional de unificação das polícias, ressalta-se que:

Comecemos por verificar os aspectos institucionais da questão. A existência das polícias militar e civil está constitucionalizada, sendo referida em diversas passagens da Lei Maior, especialmente no art. 144, que trata da questão da segurança pública. Desta forma, a unificação das polícias passaria por uma modificação na Constituição (AZEVEDO; GUERZONI FILHO, 2004, p. 30).

Entender as questões constitucionais envolvidas com essa possível alteração deixa evidente que a Carta Magna precisa ser alterada para acolher o novo sistema, conforme destacam as PECs que serão avaliadas no próximo capítulo.

Ainda que o debate seja importante, ele não pode tomar como base apenas as opiniões e os posicionamentos dos defensores ou opositores da ideia. De fato, somente com

base em argumentos científicos e sociais é possível conduzir a questão de forma assertiva e eficiente.

Após os esclarecimentos quanto aos pontos necessários para uma possível criação da polícia de ciclo completo, adentra-se aos dados e informações especificamente voltados a essa área.

4 POLÍCIA DE CICLO COMPLETO

Esta etapa do estudo tem foco específico na polícia de ciclo completo, os conceitos atrelados a essa modalidade de policiamento na segurança pública, seu funcionamento, exemplos de outros países e as PECs que buscam essa alteração. Inicia-se pela conceituação e funcionamento.

4.1 CONCEITO E FUNCIONAMENTO

Para um melhor esclarecimento do ciclo completo de polícia, mister se faz esclarecer, primeiramente, de que forma se originou o ciclo incompleto de polícia no país. Sobre as origens dessa forma de agir das polícias, sua separação em forças distintas, Câmara (2016, p. 30) afirma que:

Para justificar a assertiva acima, trago à tona um acontecimento importante, pouco difundido e mal avaliado, ocorrido em 1967, cujo desdobramento é responsável pelo estágio atual da insegurança pública no Brasil. Refiro-me à edição do Decreto-Lei 317, de 30 de maio de 1967, mais tarde reformulado pelo DL 667/69. Esta legislação do regime militar, editada para atender à conveniência repressiva do momento, extinguiu o braço fardado da polícia de então e atribuiu às Polícias Militares a atividade de policiamento ostensivo urbano. Tal medida, ao romper o ciclo completo da ação policial, enfraqueceu as atividades de prevenção e repressão da criminalidade!

Verifica-se, assim, que o autor considera que a militarização e separação das atividades policiais ocorreu diante de um cenário de repressão existente em 1967, quando o intuito era impor a força do Estado sobre os cidadãos que viessem a questionar ou se opor ao seu poder. Esse modelo permaneceu mesmo com o passar do tempo, quando se alteraram todas as características governamentais e políticas incidentes, demonstrando que é preciso reavaliar essa estrutura e buscar sua adequação ao cenário que se vive no presente (CÂMARA, 2016, p. 30).

A polícia de ciclo incompleto, modelo vigente no Brasil, pode ser assim esclarecida:

De modo irregular e incidental, são distribuídas entre os diversos organismos policiais atribuições correspondentes às duas modalidades elementares de atuação policial: preventiva e repressiva. As atribuições preventivas são exercidas maciçamente por meio do policiamento uniformizado e tem como alvo, além da prevenção e controle do crime, de modo restrito, a preservação da ordem pública, em sentido amplo. Já as atribuições repressivas são desenvolvidas por meio de atividades restaurativas e investigativas e tem como centro de gravidade o fenômeno criminal, assim definido pela legislação criminal infraconstitucional (LOPES, RUSSO, 2020, p. 2).

Compreende-se, nessa seara, que o ciclo incompleto é um resultado da divisão de atribuições entre as diferentes corporações policiais que atuam no país, de modo que uma parte

das atividades ocorre na esfera militar, enquanto outras são conduzidas pela polícia civil, demonstrando um rompimento no andamento dessas questões.

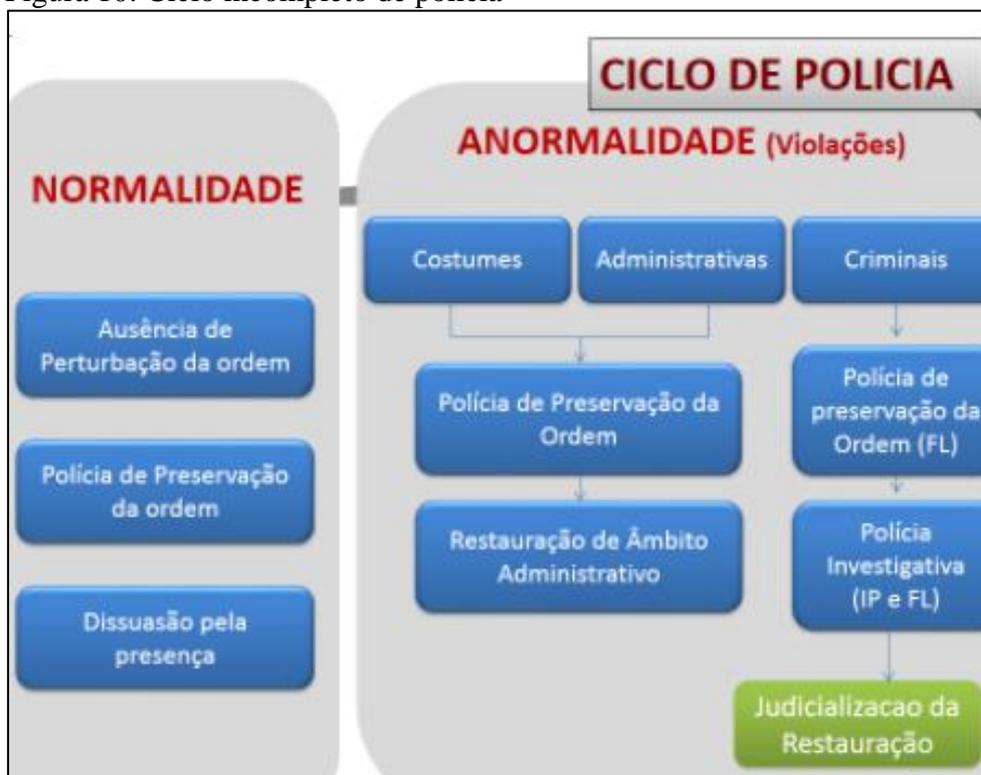
A polícia de ciclo completo, por seu turno, encampa:

O ciclo completo de polícia consiste na concessão da sequência de todas as atribuições de polícia administrativa e judiciária, de forma a garantir os objetivos da segurança pública. É difícil conceber que, em uma cidade com a criminalidade eclodindo, onde os índices de homicídio sobem progressivamente, como acontece em muitas cidades brasileiras, seja possível atender às demandas por qualidade de vida, tornando-a uma cidade capaz de atrair o turismo e os negócios relacionados ao mercado externo (SANTOS JÚNIOR, 2011, p. 4).

Assim, ao contrário do ciclo fragmentado, o ciclo completo contempla todas as atividades policiais, do início ao fim de uma situação que demanda de prisão, inquérito, etc. Trata-se de uma opção por não realizar uma atividade de forma parcial e encaminhar para que outra corporação assuma o restante das responsabilidades.

A formulação do ciclo atual, o ciclo incompleto de polícia, pode ser visualizada de acordo com a Figura 9:

Figura 10: Ciclo incompleto de polícia



Fonte: Lopes; Russo (2020, p. 14).

Azevedo (2016, p. 9-10) ressalta que é preciso debater conceitos e estratégias para a modernização das polícias no Brasil, já que o tema envolve a segurança pública de forma

geral, sua relação com os cidadãos, o uso da força, a efetividade das investigações, enfim, são diversos pontos que não podem ser relegados a um segundo plano, mas urgem de mudanças para que possam produzir um cenário mais satisfatório para os brasileiros.

Uma das soluções que é citada com grande frequência é o ciclo completo de polícia, ou seja, o desenvolvimento de uma polícia que possa iniciar e finalizar os processos, prisão, investigação, etc., e, assim, evita que ocorram fragmentações desnecessárias e que colocam em risco sua efetividade, como ocorre no presente.

A demanda por serviços de Segurança Pública, prestados com base nos princípios da eficiência, economicidade e celeridade, tem motivado, em âmbito nacional, iniciativas de transformar as instituições policiais em polícias de ciclo completo, ou seja, a mesma instituição passaria a realizar as funções judiciário-investigativas e ostensivo-preventivas (PMDF, 2021, p. 23).

Uma polícia de ciclo completo é aquela que realiza o policiamento ostensivo, quando necessário, assim como na investigação e no repasse das informações para o Ministério Público. Não há a fragmentação, não existe uma agência conduzindo uma parte desse processo e outra assumindo o restante. “Em síntese, para que possa manter o desempenho na atividade policial, o Ciclo Completo de Polícia poderá ser sobreposto em uma das três competências: penal, territorial ou por concorrência” (ALEXANDRE, 2020, p. 45-46).

Assim, cada competência poderá contar com uma força policial específica, preparada de acordo com suas demandas, sem que as agências existentes tenham que refrear sua atuação para que outra assuma, cada uma iniciará e concluirá os procedimentos dentro de sua competência.

O ciclo completo, em alguns projetos, leva à unificação das polícias no país, se não há uma fragmentação nas atividades, então também as polícias não precisarão mais ser fragmentadas, serão unificadas e preparadas para esse novo perfil de polícia, que tem atribuições completas e mais voltadas para a segurança pública, beneficiando os cidadãos e a nação de forma mais ampla (BARRETO JÚNIOR, 2016, p. 23-24). Mais do que investir em repressão como controle da criminalidade, é preciso avaliar a segurança pública como um todo, entender todas as suas falhas e, dessa forma, buscar soluções que possam realmente alterar seu cenário e conduzir à eficiência, que se traduz em segurança e satisfação dos cidadãos.

Lopes e Souza (2020, p. 93) destacam, porém, que esse modelo seria insustentável no Brasil sem que medidas excessivamente radicais de mudança tivessem que ser adotadas, muitas delas demandam de um longo tempo e preparação adequada de diversas áreas da segurança pública para que, eventualmente, se tornem viáveis.

Por outro lado, Silva Júnior (2015, p. 3) ressalta que no âmbito acadêmico, na abordagem das ciências jurídicas ou na esfera social, a conceituação de ciclo completo de polícia não foi desenvolvida e formalizada para ser aplicável a todas as áreas. Sua defesa, porém, decorre do fato de que o modelo atualmente vigente de segurança pública não é eficiente e, assim, “[...] faz os pesquisadores focarem sua observação no sistema e não simplesmente nos modelos e ideologias das agências policiais”.

Assim como a desmilitarização é vista sob diferentes perspectivas, favoráveis e contrárias, a unificação tem a mesma questão em sua abordagem. Desta feita, verificar a opinião dos próprios policiais que atuam na área é relevante.

Em uma pesquisa de 2014, foi avaliada a opinião dos policiais sobre o ciclo completo de polícia, conforme dados da Figura 10.

Figura 11: Opinião de policiais brasileiros sobre o ciclo completo de polícia



Fonte: Lima, Bueno e Santos (2014, p. 33).

Verifica-se que 27,10% dos entrevistados, tanto militares quanto civis, defendem a criação de uma nova polícia no país, com a realização de ciclo completo, civil, definindo-se uma hierarquia a ser respeitada, com carreira única. Além disso, 21,86% da amostra acredita que é positivo unificar polícia militar e civil dentro de cada estado, surgindo uma nova polícia

estadual integrada, atuante em ciclo completo e civis. Somente 3,8% acreditam que o ideal é implantar polícia de ciclo completo, porém, cada uma com uma circunscrição geográfica específica. Dentre os entrevistados, 14,22% defendem a manutenção da polícia exatamente nos moldes vigentes no presente, sem desmilitarização ou unificação.

Os posicionamentos elencados, porém, são diferentes de acordo com a corporação em que esses policiais atuam. Para compreender e visualizar com clareza essas opiniões, de acordo com a corporação à qual os respondentes pertencem, apresenta-se a Figura 11, na sequência.

Figura 12: Opinião de policiais brasileiros sobre o ciclo completo de polícia (por corporação)

	Polícia Militar	Polícia Civil	Polícia Rodoviária Federal	Polícia Federal	Corpo de Bombeiros	Polícia Científica/Perícia	Total
Criação de uma nova polícia, de ciclo completo, de caráter civil, com hierarquia e organizada em carreira única.	21,69%	28,55%	34,69%	54,04%	20,09%	18,57%	27,10%
Criação de uma nova polícia, de ciclo completo, de caráter civil, com hierarquia e organizada em diferentes carreira	6,79%	12,98%	6,94%	2,51%	5,38%	19,02%	7,88%
Unificação das Polícias Militares com as Polícias Civas, formando novas polícias estaduais integradas (de ciclo com	26,58%	18,05%	19,63%	10,90%	19,50%	16,78%	21,86%
Unificação das Polícias Militares com as Polícias Civas, formando novas polícias estaduais integradas (de ciclo com	13,81%	1,57%	3,01%	1,18%	13,33%	2,68%	8,95%
Implantação de polícias com ciclo completo de policiamento, atuando, cada uma delas, em uma circunscrição geográfica	3,65%	2,08%	11,26%	3,99%	2,89%	3,13%	3,58%
Implantação de polícias com ciclo completo de policiamento, atuando, cada uma delas, de acordo com os tipos de crimes	6,49%	3,70%	9,82%	11,44%	5,71%	7,16%	6,51%
Manutenção do atual modelo de polícias estaduais, sem alterações quanto à divisão de atribuições entre polícia	12,13%	22,87%	4,06%	7,69%	17,73%	14,99%	14,22%
Não tenho opinião formada sobre o assunto.	3,99%	4,97%	6,68%	3,45%	10,70%	10,07%	4,96%
Outro. Qual?	4,87%	5,24%	3,93%	4,78%	4,66%	7,61%	4,95%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Lima, Bueno e Santos (2014, p. 33).

Os policiais civis defendem de forma mais acentuada a manutenção do modelo atual (22,87%) do que os policiais militares (12,13%).

Os dados apresentados neste tópico de estudos deixam evidente que não há heterogeneidade de posicionamentos e opiniões sobre a unificação das polícias para a criação de uma polícia de ciclo completo, existem posicionamentos favoráveis e contrários, cada um com argumentos relevantes que precisam ser avaliados.

Os principais especialistas, políticos e estudiosos entendem que um modelo unificado poderá proporcionar maior rapidez na resposta às demandas do cidadão e da sociedade, além de maior efetividade na prevenção e combate à violência e

criminalidade e alertam que o Brasil é um dos poucos países que ainda possui polícias de ciclo incompleto – sendo uma de caráter preventivo e ostensivo e outra de caráter investigativo. Há também uma corrente de especialistas que acreditam que a simples unificação das duas organizações não passa de uma solução simplista, ideológica e de cunho político que, em termos práticos, não provocará grandes melhorias no processo de prevenção e repressão à criminalidade no Brasil. Dentre as alternativas apresentadas por esta corrente está o estabelecimento de polícias de ciclo completo sem necessariamente unificá-las (PMDF, 2021, p. 23).

Oliveira (2019, p. 28) afirma que o ciclo completo de polícia visa incorporar as atividades de prevenção e investigação criminal em uma mesma força policial, modelo que apresenta bons resultados em países como Canadá, França, Portugal, e outras, países nos quais as polícias e suas atribuições não são divididas, ainda que atuem de forma diferenciada, como a prevenção, com policiais fardados e a repressão, com policiais à paisana.

Não basta a existência de uma polícia eficiente em suas atividades, é preciso que todos os órgãos e ações dentro da segurança pública sejam eficientes. Quando existem divisões que afastam as forças policiais entre si, o mais provável é que cada uma cumpra com qualidade e eficiência suas atribuições, porém, quando precisam repassar suas atividades para aquela que deve dar seguimento, falhas podem ocorrer e comprometer os resultados finais esperados (RIBEIRO, 2016, p. 37-38).

Na sequência são destacados exemplos de polícia de ciclo completo no mundo, para entender suas especificidades e principais características, bem como o desenvolvimento das políticas de segurança pública até chegar a esse modelo.

4.2 EXEMPLOS NO MUNDO

Os modelos de atuação policial são variados, cada país adota a metodologia que melhor se adequa às especificidades e necessidades da população. Na Dinamarca vigora uma única agência policial, já no Brasil, França, Itália, Espanha, Portugal, Alemanha e outros países atuam várias agências policiais, enquanto no EUA as agências são municipais. Apesar dessa variedade de sistema, deve-se ressaltar que somente o Brasil conta com polícias dicotomizadas, que significa que existem duas agências dentro de um mesmo estado atuando na segurança pública, a polícia militar e a polícia civil, cada uma atuando somente até certo ponto (SILVA JÚNIOR, 2015, p. 3).

No mundo apenas três países não contavam com o ciclo completo de polícia, Brasil, Guiné Bissau e Cabo Verde, todos foram colônias portuguesas. No entanto, a assembleia nacional de Cabo Verde aprovou a alteração, deixando somente dois países nessa lista. O ciclo completo de polícia faz com que se tenha uma força policial completa, atuante em todas as

etapas do processo e, assim, capaz de coletar e repassar dados completos, confiáveis e precisos, pois não existe a interrupção nas etapas envolvidas (FENAPEF, 2019, p. 1).

Nos EUA, a reformulação das forças policiais ocorreu há mais de 100 anos, impactando positivamente nos indicadores de segurança pública do país. O policial que chega ao local do crime antes dos demais será o responsável pela investigação, isolando a área para preservar as provas, ouvindo testemunhas, enfim, os procedimentos necessários para dar andamento ao inquérito. Nos EUA os policiais e o Ministério Público atuam de forma bastante próxima, o que também eleva a efetividade desse sistema (FENAPEF, 2019, p. 1).

Alexandre (2020, p. 47-48) ressalta que o modelo Francês é centralizado, há a Polícia Nacional e Gendarmaria Nacional, são duas corporações, ambas operantes em ciclo completo dentro de suas atribuições. Ribeiro (2016, p. 35) afirma que o modelo francês propagou-se por todo o mundo, é considerado efetivo, atuando de forma ostensiva ou como polícia judiciária e, assim, ofertando à segurança pública uma maior efetividade no cumprimento das atividades sem qualquer fragmentação.

Na Espanha há uma subdivisão policial em Guarda Civil e Corpo Nacional de Polícia, também atuantes em ciclo completo dentro das atribuições de cada uma dessas corporações (ALEXANDRE, 2020, p. 48).

Em Portugal operam três agências, mas não há fragmentação nos ciclos de polícia, ocorrendo de forma completa dentro de cada uma delas, respeitando-se sua linha de atuação (ALEXANDRE, 2020, p. 48).

Cada país assume a organização que parece mais adequada diante das políticas públicas e especificidades locais, porém, em comum há o fato de que priorizam o ciclo completo por entender que este evita a perda de importante dados no perpassar do processo, o que pode comprometer toda a eficiência da segurança pública apenas por problemas de integração e comunicação.

Na sequência são destacadas a PECs que abordam o tema da criação do ciclo único de polícia no Brasil e suas especificidades, comparando-se seus textos e os esforços de cada uma delas.

4.3 PECS VISANDO A CRIAÇÃO DE UMA POLÍCIA DE CICLO COMPLETO

Diferentes propostas tramitam atualmente no Congresso Nacional visando uma reestruturação da polícia, reorganizando as corporações e as atividades por elas realizadas, para que a segurança pública alcance patamares mais efetivos.

Um dos temas que merece destaque, debatido tanto no âmbito legislativo quanto pela mídia nacional e por diversos outros segmentos da sociedade civil, é o da unificação das corporações policiais civis e militares brasileiras. Nos últimos anos, alguns Projetos de Emenda Constitucional (PEC) tramitam no Congresso Nacional objetivando maior integração entre as duas atividades, racionalização, economia e eficiência das atividades de apoio administrativo ou até mesmo a unificação policial. Como exemplos desse tipo de projeto, tem-se as PECs: 430/2009, 432/2009, 102/2011, 51/2013, 431/2014, 423/2014 e a PEC 127/2015 (PMDF, 2021, p. 23).

Como as atribuições das polícias no Brasil estão definidas na CF, a alteração do ciclo de polícia de fragmentado para completo depende de alteração do texto constitucional. No presente algumas PECs – Proposta de Emenda Constitucional principais estão em tramitação no país, a PEC 102/2011, PEC 51/2013 e a PEC 423/2014.

A PEC 102/2011 define que a polícia unificada será a única instituição a proceder das investigações necessárias nos inquéritos, de modo que surge a dúvida quanto aos poderes de investigação do Ministério Público, que não raramente precisa lançar mão de esforços investigativos para que questões bastante específicas levadas à sua apreciação sejam devidamente resolvidas (CARVALHO, 2013, p. 3).

Ambrósio (2017, p. 133), a respeito da PEC 102/2011, esclarece que tal dispositivo autorizaria os estados brasileiros a desmilitarizar a polícia, unificando as diferentes instituições em uma só e de atuação completa (união de polícia civil e militar), porém, “[...] não dispõe especificamente como deveria ser executada tal reforma, que, de acordo com o projeto, não seria obrigatória, na medida em que poderia ser adotada pelos estados conforme o entendimento, necessidade, e conveniência”.

Assim, percebe-se que a PEC 102/2011 deixa uma lacuna quanto ao modo como essa unificação ocorrerá, o planejamento necessário, o tempo para isso, medidas a serem adotadas, entre tantas outras definições sem as quais o sucesso da unificação pode ser comprometido.

A PEC 51/2013 acrescenta ao art. 144, os arts. 144-A e 144-B. O ciclo completo fica definido no art. 144-A, conforme segue:

Art. 144-A. A segurança pública será provida, no âmbito dos Estados e Distrito Federal e dos municípios, por meio de polícias e corpos de bombeiros. § 1º Todo órgão policial deverá se organizar em ciclo completo, responsabilizando-se cumulativamente pelas tarefas ostensivas, preventivas, investigativas e de persecução criminal (BRASIL, PEC 51/2013, 2021).

De acordo com Munhoz (2018, p. 51), existem importantes argumentos contra a PEC 51/2013, como a falta de controle decorrente da desmilitarização da polícia, com a possibilidade de uma desordem pública ainda maior do que a que se percebe no presente. A falta de controle decorrente do Código Penal Militar, extremamente severo quanto às condutas

inaceitáveis e aquelas passíveis de punição na esfera militar, poderia gerar cenários de abusos da força policial extremamente graves e ofensivos aos direitos humanos dos cidadãos.

Há, ainda, a percepção de que a referida PEC, ao preconizar a unificação de polícia civil e militar não leva em consideração questões práticas, como as acentuadas diferenças entre ambas, de modo que essas diferenças podem se tornar barreiras para os resultados esperados. O problema é conciliar cargos tão diferentes dentro de uma mesma instituição sem que esses policiais percam os processos de evolução na carreira que já haviam conquistado dentro da polícia (MUNHOZ, 2018, p. 51).

Por outro lado Gama (2019, p. 1) afirma que diversos países do mundo conseguem conciliar forças policiais diferentes entre si, com atribuições específicas, mas que dentro de sua esfera de atuação realizam as atividades em um ciclo completo, evitando a fragmentação que pode prejudicar as investigações.

Todavia, existem visões de que a PEC 51 é a mais completa apresentada até o momento, mantendo o respeito necessário à autonomia dos estados, ainda que determine a adoção de um modelo de polícia civil de ciclo completo, dando à uma mesma instituição as atribuições de policiamento ostensivo e investigativo. Elimina-se o caráter militar da polícia, forma-se uma carreira única, elevando a equidade entre os profissionais de ambas as forças. (AMBRÓSIO, 2017, p. 133).

[...] um Estado poderia criar polícias municipais nos maiores municípios, focalizadas em crimes de menor potencial ofensivo; uma polícia estadual dedicada a prevenir e investigar os demais tipos penais, salvo onde não houvesse uma polícia municipal; e uma polícia destinada a trabalhar exclusivamente contra o crime organizado. Muitas são as possibilidades autorizadas pela PEC, pois são vários os formatos que derivam da combinação dos critérios (AMBRÓSIO, 2017, p. 134).

Para Oliveira (2019, p. 219) existem autores que citam a PEC 51 como a mais racional entre as apresentadas, repartindo a responsabilidade pela segurança pública entre as esferas do governo, inclusive levando os municípios a serem mais atuantes nesse sentido.

Os dados apresentados demonstram que existem pontos considerados positivos e negativos na referido PEC, porém, dentre as existentes pode ser vista como a mais completa e com os melhores esclarecimentos a respeito dos processos necessários para alcançar sua completa e efetiva implementação.

Já a PEC 431/2014, já em seu primeiro artigo, define:

Art. 1º Esta Emenda Constitucional altera dispositivos da Constituição Federal para criação de polícia única, de ciclo completo, num novo sistema de segurança pública.

A preocupação central é unificar as polícias para que o ciclo completo se torne uma realidade, ao invés do cenário fragmentado atual no qual etapas podem ser perdidas e, assim, a segurança pública acaba por ser a maior prejudicada (GAMA, 2019, p. 1).

Seu intuito é extinguir as polícias atuais e criar uma polícia totalmente nova. Mais do que mudar as atribuições das polícias existentes ou fazer com que uma seja absorvida por outra, o esforço é para que o Brasil tenha uma nova polícia, reorganizada, reestruturada, com especificidades criadas para sua melhor atuação na segurança pública (ALEXANDRE, 2020, p. 12).

[...] a proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 431/2014 que tramita na casa legislativa, tem por objetivo a unificação das funções das polícias militar e civil, sem, entretanto, unificar as forças policiais em uma única instituição, assim teria a implantação do modelo denominado Ciclo Completo de Polícia no Brasil, cuja finalidade é ampliar a competência dos órgãos de Segurança Pública, prevista no artigo 144 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2014; BRASIL, 1988). Diante disso, o ciclo completo significa unificação das atividades policiais, tanto pela Polícia Militar quanto pela Polícia Civil, mais não significa a junção das duas polícias (ALEXANDRE, 2020, p. 45).

Talvez esse seja o ponto mais importante da referida PEC, o fato de não buscar a unificação das polícias civil e militar, por entender que existem diversas diferenças entre elas, mas criar uma nova polícia que tenha atribuições, formulação e organização totalmente específicas.

Mais do que pensa em unificar as polícias, deve-se considerar a relevância de existirem agências policiais com esferas de atuação diferentes entre si, como diferentes territórios, porém, cada uma seguindo o ciclo completo, iniciando e encerrando suas atividades sem que sejam repassadas para outras agências (ALEXANDRE, 2020, p 46).

De acordo com Ribeiro (2016, p. 35-36), quando as primeiras sugestões de alteração do modelo policial para um ciclo completo foram realizadas, os posicionamentos contrários eram inúmeros e severos. Com o perpassar dos anos, porém, ficou evidente que o ciclo completo é um modelo bastante positivo para que se alcance organização, agilidade, economicidade de tempo e, assim, a segurança pública seja permeada por processos que realmente funcionam e contribuem para o bem dos cidadãos.

Em todas as PECs verifica-se um esforço para a criação de um ciclo completo de polícia, sem a fragmentação de atribuições, atualmente vigente no país, porém, algumas fomentam o ideal de unificação das polícias enquanto outras destacam a necessidade de renovação e reorganização ampla, criando-se uma nova polícia para uma atuação totalmente diferentes da atual.

5 CONCLUSÃO

Atualmente, no Brasil, as polícias atuam de acordo com atividades específicas e, assim, aquelas que são de encargo na polícia militar não são conduzidas pela polícia civil, há a atuação investigativa e há a atuação ostensiva, ambas não se misturam. O que ocorre, porém, é que a polícia militar atende a chamados sobre situações diversas, procede da tomada de depoimentos e prisão, quando devido, transferindo as próximas etapas para a polícia militar, que conduz as investigações com base nos relatórios e dados iniciais da PM.

Nesse tipo de ação fragmentada o que pode ocorrer é a perda de detalhes relativos aos fatos, em função de haver o início das atividades por uma força policial e o prosseguimento das mesmas por outra. A comunicação entre essas polícias, algumas vezes, pode não ser tão efetiva quanto necessário para que esses procedimentos fragmentados pudessem alcançar maior sucesso.

No ciclo completo de polícia essa fragmentação deixa de ocorrer, a força policial que dá início a um atendimento em caso de condutas ilícitas e ofensivas será responsável por seu andamento até o encerramento do processo. Boa parte dos países conta com a polícia de ciclo completo, porém, não existe apenas uma polícia, existem forças policiais que atuam em áreas específicas e dentro delas cumprem todas as etapas, desde a ocorrência, investigação até o julgamento do acusado.

Existem autores que acreditam que no Brasil a solução seria a unificação das polícias, com apenas uma força policial o ciclo completo entraria em atuação. Porém existem autores que não acreditam que essa unificação seja uma possibilidade, considerando-se as diferenças entre a atuação desses policiais e as dificuldades de relacionamento que muitos deles relatam.

Como as polícias têm seu papel descrito na constituição federal, uma mudança somente poderá ocorrer a partir da alteração do texto constitucional. Existem PECs em tramitação que visam essa mudança, mas a alteração de fato ainda não foi alcançada, pois os debates sobre o tema ainda precisam ser aprofundados visando encontrar a melhor solução para o cenário específico do país.

Este estudo teve o objetivo geral de verificar a viabilidade da implantação de uma polícia de ciclo completo no Brasil. Para isso foram conduzidos estudos bibliográficos que deixaram evidente que se trata de uma medida viável, desde que ocorra uma reorganização das instituições e das atividades, para que os policiais não sejam prejudicados e não tenham seus

direitos comprometidos, o que seria uma lesão considerável aos direitos e à Constituição Federal.

Por outro lado, existe uma acentuada preocupação com a forma como as polícias serão integradas se forem unificados e, assim, diversos autores defendem que o ciclo completo pode ser adotado dentro de cada força policial, cada uma atuando em situações específicas legalmente definidas, sem que tenham que interromper suas ações para que outra polícia dê seguimento a elas.

Antes de qualquer medida de alteração nesse sentido é preciso que ocorra uma avaliação aprofundada da realidade atual, destacando-se as especificidades que não podem ser ignoradas e desenvolvendo um planejamento criterioso e bem organizado, com foco na preparação dos policiais para essa nova forma de atuação, para garantir a máxima efetividade e os melhores resultados nessa sistemática diferenciada do que estão habituados a vivenciar dentro das atividades policiais.

REFERÊNCIAS

ALEIXO, Aruana do Amaral; ALEIXO, Raiana do Amaral; MOURA, Reidy Rolim de. A violência social e seus impactos: uma abordagem a cerca dos homicídios no Brasil. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, ano 17, n. 130, nov. 2014. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15397. Acesso em: 12 maio 2021.

ALEXANDRE, Graziela Firmino. **Ciclo completo de polícia como alternativa para a realização do princípio da eficiência**. Monografia e Bacharelado em Direito. Universidade do Sul de Santa Catarina, Tubarão, 2020. Disponível em: <https://www.riuni.unisul.br/bitstream/handle/12345/9596/Pdf%20Graziela%20Firmino%20Alexandre.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 25 maio 2021.

AMBROSIO, Felipe Augusto Rodrigues. **Desmilitarização da segurança pública e do estado na defesa da democracia de direito brasileira**. Dissertação apresentada ao Programa de PósGraduação em Ciência Jurídica. Mestrado, na área de concentração: Justiça e Exclusão, linha de pesquisa Função Política do Direito, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas do Campus de Jacarezinho da Universidade Estadual do Norte do Paraná. Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, 2017. Disponível em: <https://uenp.edu.br/pos-direito-teses-dissertacoes-defendidas/direito-dissertacoes/9204-felipe-augusto-rodrigues-ambrosio/file>. Acesso em: 14 maio 2021.

AZEVEDO, Stelson S. Ponce de; GUERZONI FILHO, Gilberto. Unificação de polícias: até que ponto aperfeiçoaria a segurança pública? **Senatus**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 30-33, abr. 2004. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/100934/Unificacao_politicas.pdf?sequence=6&isAllowed=y. Acesso em: 19 maio 2021.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; NASCIMENTO, Andréa Ana do. Desafios da reforma das polícias no Brasil: Permanência autoritária e perspectivas de mudança. **Civitas, Rev. Ciênc. Soc.**, Porto Alegre, v. 16, n. 4, p. 653-672, dez. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-60892016000400007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 mar. 2021.

BARRETO JÚNIOR, Jesus Trindade. Breve reflexão sobre a “engenharia” da ação policial no Brasil. Questões atinentes ao chamado Ciclo Completo da Ação Policial. **Rev. bras. segur. Pública**. São Paulo, v. 10, Suplemento Especial, fev/mar 2016. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/revista_especial.pdf. Acesso em: 26 mar. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 6 mar. 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 51, 2013**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114516>. Acesso em: 8 mar. 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 423, 2014**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=13A7DDFB2DA

4054A644E86806F3520B5.proposicoesWeb2?codteor=1271770&filename=Avulso+-PEC+423/2014. Acesso em: 8 mar. 2021.

BRETAS, Marcos Luiz; ROSEMBERG, André. A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas. **Topoi**, v. 14, n. 26, p. 162-173, jan./jul. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/topoi/v14n26/1518-3319-topoi-14-26-00162.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

CÂMARA, Paulo Sette. Considerações em torno do ciclo completo da ação policial. **Rev. bras. segur. Pública**. São Paulo, v. 10, Suplemento Especial, fev/mar 2016. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/revista_especial.pdf. Acesso em: 26 mar. 2021.

CANDIDO, Fábio Rogério. A polícia militar de ciclo completo: um “choque de gestão” rumo à eficiência do sistema de Segurança Pública. **Unisanta Law and Social Science**. Santos, v. 8, n. 1, p. 95-101, 2019.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **R. Katál**. Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jun. 2011. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a07.pdf> > Acesso em: 1 maio. 2021.

CARVALHO, Daniel Pinheiro de.

Desmilitarização da polícia – A Proposta de Emenda à Constituição nº 102/2011, do Senado Federal, é constitucional? **Debates em Direito Público**. Belo Horizonte, ano 12, n. 12, p. 1-12, out. 2013. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2014/05/Desmilitarizacao-da-policia.pdf>. Acesso em: 12 maio 2021.

CARVALHO, Thalita de Freitas. **A segurança pública como direito fundamental**. Artigo Científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-graduação Lato Sensu da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ, 2014.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Suplemento Especial sobre o Ciclo Completo de Ação Policial. **Rev. Bras. Segur. Pública**. São Paulo v. 10, Suplemento Especial, 2-3, Fev/Mar 2016. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/revista_especial.pdf. Acesso em: 4 mar. 2021.

FENAPEF – Federação Nacional do Policias Federais. **Brasil faz parte da enxuta lista de países que não adotam ciclo completo de investigação**. Hoje, apenas Guiné Bissau nos faz companhia. 7 nov. 2019. Disponível em: <https://fenapef.org.br/brasil-faz-parte-da-enxuta-lista-de-paises-que-nao-adotam-ciclo-completo-de-investigacao>. Acesso em: 25 maio 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020**. São Paulo, ano 14, p. 1-332, 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2021.

GAMA, Alysson César da Silva. **Proposta de emenda a constituição nº 431/14: uma análise crítica ao ciclo completo de polícia**. Jusbrasil, 2019. Disponível em: <https://alissoncesar082.jusbrasil.com.br/artigos/734279229/proposta-de-emenda-a->

constituicao-n-431-14-uma-analise-critica-ao-ciclo-completo-de-policia. Acesso em: 25 maio 2021.

GRANZOTTO, Eduardo. **Custos com segurança pública no Brasil e em outros países**. Estudo técnico. Abr. 2018. Disponível em: https://camaranet.camara.leg.br/documents/384295/11534105/custo_seguranca_granzotto.pdf. Acesso em: 12 maio 2021.

LIEBLICH, Eliav; SHINAR, Adam. The Case against police militarization. 23 MICH. J. **Race and Law**, 105 (2018). Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/mjrl/vol23/iss1/4>. Acesso em: 21 maio 2021.

LIMA, Igor Frederico Fontes de; OLIVEIRA, Ilzver de Matos. Desmilitarização das polícias, política criminal e direitos humanos no Estado Democrático de Direito. *Revista de Criminologias e Políticas Criminais*. Brasília, v. 2, n. 1, p. 1 – 19, jan/jun. 2016.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO; Samira; SANTOS, Thandara. Opinião dos Policiais Brasileiros sobre Reformas e Modernização da Segurança Pública. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 2014. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/storage/publicacoes/FBSP_Opiniao_policiais_brasileiros_reformas%20seguranca_publica_2014.pdf. Acesso em: 22 maio 2021.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. *Revista Direito GV*. São Paulo, v. 12, n. 1, p. 49-85, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rdgv/v12n1/1808-2432-rdgv-12-1-0049.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2021.

LOPES, Hálisson Rodrigo; LEMOS, Natália Spósito. Aspectos constitucionais da segurança pública. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, ano 14, n. 93, out. 2011. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10490&revista_caderno=9. Acesso em: 1 maio 2021.

LOPES, Pedro Luis de Souza; RUSSO, Ana Carolina. A natureza policial do sistema de segurança pública brasileiro: concentração e sobreposição do nível estadual. **REBESP**, Goiânia, v. 13, n. 2, p. 88-110, p. 1-23, jul. 2020. Disponível em: <https://revista.ssp.go.gov.br/index.php/rebsp/article/view/481/234>. Acesso em: 25 mar. 2021.

LOWANDE, Kenneth. **Police demilitarization and violent crime**. University of Michigan, sept. 2020. Disponível em: <https://lowande.polisci.lsa.umich.edu/lowande-demil.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

MARTINS JÚNIOR, Cícero da Silva. **Avaliação do impacto do estatuto do desarmamento sobre a taxa de homicídios por arma de fogo no Brasil**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, CAA, Programa de Pós-Graduação em Economia, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/30628/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O%20C%c3%adceros%20da%20Silva%20Martins%20Junior.pdf>. Acesso em: 2 maio 2021.

MAUCH, Cláudia. Considerações sobre a história da polícia. **MÉTIS: história & cultura**, Caxias do Sul, v. 6, n. 11, p. 107-119, jan./jun. 2007. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/293605435.pdf>. Acesso em: 5 maio 2021.

MUNHOZ, Cristiano. **A (des)militarização das polícias militares e o uso de meios coercivos no Brasil**. Instituto Superior de Ciências policiais e segurança interna. Projeto de Investigação para a dissertação de mestrado em Ciências Policiais Área de especialização em Criminologia e Investigação Criminal. 2018. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/24835/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20-%20Cristiano%20Munhoz.pdf>. Acesso em: 13 maio 2021.

OLIVEIRA, Felipe Junio de. **Polícia militar: (des) militarização**. Monografia apresentado ao Núcleo de Trabalho Científico do curso de Direito da UniEvangélica. Anápolis, 2019. Disponível em: <http://repositorio.aee.edu.br/bitstream/aee/1272/1/Monografia%20-%20Filipe%20Junio%20de%20Oliveira.pdf>. Acesso em: 13 maio 2021.

OLIVEIRA, Márcio Luís de; OLIVEIRA, Edson Rodrigues de. A desmilitarização e a unificação das instituições militares estaduais e a polícia civil no Brasil: reflexos na segurança pública estadual. **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n. 1, p. 187-245, maio 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/38235>. Acesso em: 21 maio 2021.

PEIXOTO, Edson Arthur Teixeira; GARCIA, Raphael Diniz; FONSECA JÚNIOR, Walter de Melo. Os impactos de uma polícia única na segurança pública: análise da proposta de emenda constitucional nº 423/2014. **RHM**, v. 20, n. 01, Jan/Jun 2020. Disponível em: <http://revistacientifica.pm.mt.gov.br/ojs/index.php/semanal/article/view/461>. Acesso em: 7 mar. 2021.

PEREIRA, Adraina Soares et al. **Metodologia da pesquisa científica** [recurso eletrônico]. Santa Maria, RS : UFSM, NTE, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/15824/Lic_Computacao_Metodologia-Pesquisa-Cientifica.pdf?sequence=1. Acesso em: 2 abr. 2021.

PM-DF. Polícia Militar do Distrito Federal. Departamento de Controle e correição. Auditoria. **Relatório de gestão 2020**. Brasília, mar. 2021. Disponível em: http://www.pmdf.df.gov.br/images/2021/PDF/RELATORIO_DE_GESTAO_FINAL_TCU_2020.pdf. Acesso em: 24 maio 2021.

RIBEIRO, Lucas Cabral. História das polícias militares no Brasil e da Brigada Militar no Rio Grande do Sul. **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH**, São Paulo, p. 1-21, julho 2011. Disponível em: http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1313022007_ARQUIVO_textoANPUH.pdf. Acesso em: 2 maio 2021.

RIBEIRO, Luiz Gonzaga. Polícia de ciclo completo: o passo necessário. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, v. 10. Supl. Especial, p. 34-43, fev. mar. 2016. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/602/220>. Acesso em: 26 maio 2021.

ROCHA, Fernando Carlos Wanderley. **Desmilitarização das polícias militares e unificação de polícias**: desconstruindo mitos. Consultoria Legislativa. Nov. 2014. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/fiquePorDentro/temas/unificacao-de-policias/Texto%20Consultoria.pdf>. Acesso em: 11 maio 2021.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA Cristóvão Domingos de; GINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. Rio Grande do Sul, ano I, N. 1, jul. 2009. Disponível em: https://siposg.furg.br/selecao/download/1123/pesquisa_documental.pdf. Acesso em: 1 abr. 2021.

SANTOS JÚNIOR, Aldo Antônio dos. O ciclo completo de polícia no Brasil. **Revista de Antropologia Experimental**. 2011; n. 11, texto 1, p. 1-10. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/216255793_O_CICLO_COMPLETO_DE_POLICIA_NO_BRASIL. Acesso em: 1 maio 2021.

SILVA, Lidiane Rodrigues Campêlo da *et al.* Pesquisa documental: alternativa investigativa na formação docente. **IX Congresso Nacional de Educação Educere. III Encontro Sul Brasileiro de Psicopedagogia**. 2009, p. 4554-4566. Paraná. Disponível em: https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2009/3124_1712.pdf. Acesso em: 31 mar. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da. Modelos policiais e risco no Brasil: proposta de revisão de paradigmas no sistema de segurança pública pela adoção da teoria do “ciclo completo de polícia”. **Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP/Marília**. Marília, ano 15, ed. 15, p. 1-19, maio 2015. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/levs/article/view/5044/3583>. Acesso em: 30 mar. 2021.

SOUSA, Reginaldo Canuto de; MORAIS, Maria do Socorro almeida de. Polícia e sociedade: uma análise da história da segurança pública brasileira. **V Jornada Internacional de Políticas Públicas**. Maranhão, p. 1-10, Ago. 2011. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/PODER_VIOLENCIA_E_POLITICAS_PUBLICAS/POLICIA_E_SOCIEDADE_UMA_ANALISE_DA_HISTORIA_DA_SEGURANCA_PUBLICA_BRASILEIRA.pdf. Acesso em: 28 abr. 2021.

SOUZA, Lucas de Melo. Desmilitarização da polícia. **Colloquium Humanarum**, vol. 14, n. Especial, Jul–Dez, 2017, p. 745-751. Disponível em: [http://www.unoeste.br/site/enepe/2017/suplementos/area/Humanarum/5%20-%20Ci%3%Aancia%20Pol%3ADtica/DESMILITARIZA%3%87%3%83O%20DA%20POLICIA%20\(DESMILITARIZATION%20OF%20POLICE\).pdf](http://www.unoeste.br/site/enepe/2017/suplementos/area/Humanarum/5%20-%20Ci%3%Aancia%20Pol%3ADtica/DESMILITARIZA%3%87%3%83O%20DA%20POLICIA%20(DESMILITARIZATION%20OF%20POLICE).pdf). Acesso em: 12 maio 2021.

TORRES, Octávio Henrique Bernardo. **Desmilitarização da polícia**: um debate inadiável sobre segurança pública. Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito. Universidade

de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em:
https://bdm.unb.br/bitstream/10483/9877/1/2014_OctavioHenriqueBernardoTorres.pdf.
Acesso em: 14 maio 2021.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2015**: mortes matadas por armas de fogo. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República Secretaria Nacional de Juventude Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2015.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de pesquisa**. 2. ed. reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC, 2013. Disponível em:
http://arquivos.eadadm.ufsc.br/EaDADM/UAB_2014_2/Modulo_1/Metodologia/material_didatico/Livro%20texto%20Metodologia%20da%20Pesquisa.pdf. Acesso em: 3 abr. 2021.