



CICLO COMPLETO DE POLÍCIA: PRESSUPOSTO DE MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL OU RETROCESSO DEMOCRÁTICO?

COMPLETE POLICE CYCLE: REQUISITE FOR THE PUBLIC SECURITY SYSTEM MODERNIZATION IN BRAZIL OR A DEMOCRATIC RETROCESS?

Frederico Zanotelli dos Santos⁶⁰

Márcia Cristiane Nunes-Scardueli⁶¹

Resumo: Neste artigo são analisadas características e modalidades do ciclo completo de polícia, se este pode constituir um elemento contributivo para a modernização do sistema de segurança pública no Brasil ou se representa um fator de risco à estrutura democrática do Direito brasileiro. Primeiramente, buscou-se estabelecer um conceito de ciclo completo de polícia e do seu paralelo, o modelo de ciclo incompleto, que tem sido adotado no Brasil. Em seguida, foram elencadas as principais propostas para a sua implantação, inclusive abordando os exemplos de outros países. Por fim, foram examinados os riscos e consequências que podem advir com o seu estabelecimento no ordenamento jurídico pátrio, especificamente com relação à incompatibilidade desse modelo com o militarismo nas polícias e com as atividades de polícia preventiva. Entendeu-se que a implantação do ciclo completo de polícia constitui medida importante para modernizar o sistema de segurança pública brasileiro. Entretanto, sua viabilidade depende de condições prévias, como a desmilitarização das polícias e a necessária divisão de atribuições relacionadas às atividades de polícia preventiva e de polícia judiciária.

Palavras-chave: ciclo completo de polícia; segurança pública; Estado Democrático de Direito.

Abstract: In this article, characteristics and modalities of the complete police cycle are analyzed to determine if it can constitute a contributing element to the modernization of the public security system in Brazil or if it represents a risk factor to the Brazilian Law democratic structure. First, we sought to establish a concept of a complete police cycle and its parallel, the incomplete cycle model, which has been adopted in Brazil. Then, the main proposals for its implementation were listed, including examples from other countries. Finally, the risks and consequences that may arise from its establishment in the national legal system were considered, specifically concerning the incompatibility of this model with militarism in the police and with preventive police activities. As a result, it was understood that implementing the complete police cycle constitutes a vital measure to modernize the Brazilian public security system. However, its viability depends on preconditions, such as the demilitarization of the police and the necessary division of attributions related to preventive and judicial police activities.

Keywords: full police cycle; public security; state of democracy.

1 INTRODUÇÃO

O atual modelo de segurança pública praticado no Brasil é diferente da maioria dos outros países, em especial quando se trata do ciclo de polícia. Em nosso País adotamos um

⁶⁰ Escrivão de Polícia Civil de Santa Catarina. Especialista em Ciências Criminais pelo Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina – CESUSC, em Direito Público com ênfase em Direito Administrativo pela Universidade Potiguar – UnP e em Gestão de Segurança Pública e Investigação Criminal Aplicada pela Academia de Polícia Civil de Santa Catarina. Email: fredzanotelli@gmail.com.

⁶¹ Doutora e mestra em Ciências da Linguagem, docente do Curso de Especialização em Gestão de Segurança Pública e Investigação Criminal Aplicada da Academia de Polícia Civil de Santa Catarina. Agente de Polícia Civil em Santa Catarina. Email: nunes.marcia.cristiane@gmail.com.

ciclo fracionado, que ocorre quando duas diferentes instituições policiais realizam parte do chamado ciclo completo de polícia (CABRAL, 2017, p. 3).

Há uma divisão de atribuições no tocante à apuração das infrações penais, desde o cometimento do crime até o seu encaminhamento ao Ministério Público, órgão detentor da titularidade da ação penal. À Polícia Militar cabe a responsabilidade pelo patrulhamento ostensivo e, à Polícia Civil, a incumbência de efetuar a investigação dos crimes praticados (BRASIL, 1988). A dualidade polícia ostensiva/polícia investigativa é assinalada como um dos principais focos de ineficiência da atuação do Estado no atendimento de ocorrências policiais, sob a justificativa de acarretar duplo serviço, desperdício de recursos financeiros e humanos, além de favorecimento à impunidade (RIBEIRO, 2016).

Quando se fala na apuração das infrações penais em geral, há entendimentos contrários à preservação do atual modelo de ciclo fracionado no Brasil. Esse posicionamento defende a apuração irrestrita do delito por apenas uma instituição policial, desde a prisão (abordagem, verificação ou constatação de uma infração penal) e lavratura dos procedimentos, até a condução ao Poder Judiciário. Nesse caso, a Polícia Militar (bem como qualquer outra instituição policial), ao se deparar com uma infração penal, poderia lavrar o flagrante e encaminhar o procedimento (assim como o autor do crime), diretamente ao Poder Judiciário (SANTOS JUNIOR, FORMEHL e PICCOLI, 2011; BENGOCHEA, GUIMARÃES, GOMES e ABREU, 2004; CABRAL, 2017; RIBEIRO, 2016; SILVA JÚNIOR, 2015).

Essa perspectiva da atuação policial não leva em conta vários aspectos, como o necessário aparelhamento da Polícia Militar para esse tipo de serviço, a redução do número de policiais incumbidos do patrulhamento ostensivo, a capacitação dos policiais que passariam a deter as atribuições de investigação e de análise jurídica do fato, além do papel que a Polícia Civil desempenharia nesse modelo (GUSSO, BERMUDEZ PEREIRA, 2015). Em contrapartida, os que defendem o ciclo completo, como Garcia (2018), Cabral (2017) e Santos Junior, Formehl e Piccoli (2011), atestam-no como vantajoso para a Polícia Civil, que deixaria de empenhar seus policiais no atendimento das ocorrências apresentadas pela Polícia Militar e passaria a concentrar esforços em suas próprias investigações.

Nas discussões acerca da implantação do ciclo completo das polícias, surgem outros questionamentos, como por exemplo: qual seria a atribuição de cada órgão dentro do ciclo completo? Haveria concorrência em suas competências? Com o ciclo completo justificar-se-ia manter duas polícias distintas em âmbito estadual? Em relação a esse último ponto, não raras vezes as propostas de ciclo completo vêm acompanhadas de mudanças nas estruturas das carreiras policiais e, até mesmo, das próprias polícias. Um exemplo é a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 430/2009, que prevê unificação das polícias civis e militares, com atribuição de ciclo completo a uma única polícia estadual por unidade da federação (BRASIL, 2009). Outro exemplo é a PEC 51/2013, do Senado Federal, que igualmente veio a propor a

unificação das carreiras policiais (BRASIL, 2013).

O ciclo completo de polícia é, portanto, tema sensível, considerando os levantes políticos favoráveis a este modelo⁶², bem como o notório enfraquecimento do atual modelo de segurança pública frente ao recrudescimento da violência urbana e ao surgimento de novas práticas delituosas. Trata-se de matéria cujo debate tem estado cada vez mais contundente nos meios jurídico e político, tendente a sofrer mudanças, inclusive com propostas de emenda à Constituição. Exemplos disso são a PEC 127/2015, a PEC 102/2011 e a PEC 431/2014. Apesar da existência de argumentos favoráveis e contrários à implantação do ciclo completo, especificamente com relação à proposta desse modelo para as polícias militares, dois pontos são importantes e serão objeto de análise no presente artigo: a incompatibilidade desse modelo com o militarismo e com a atividade típica de polícia preventiva.

As propostas de ciclo completo afetam a estrutura e as atribuições das polícias e seu estabelecimento teria impacto direto na sociedade em geral e, principalmente, nos servidores que atuam na área da segurança pública. A discussão desse tema no plano acadêmico pode contribuir para esclarecer a matéria e estabelecer linhas de estudo que ajudem a analisar sua viabilidade. Para tanto, neste artigo discutimos quais seriam as contribuições da implantação do ciclo completo de polícia. Ponderaremos sobre riscos e consequências que podem advir do seu efetivo implemento no ordenamento jurídico, em razão de sua incompatibilidade com o militarismo e com a atividade de polícia preventiva. A presente pesquisa, de natureza qualitativa, valeu-se especificamente de fontes bibliográficas relacionadas a artigos, trabalhos acadêmicos e outros estudos científicos, bem como da legislação pertinente sobre o tema.

2 MEIAS POLÍCIAS: A DIVISÃO ENTRE POLÍCIA PREVENTIVA (ADMINISTRATIVA) X POLÍCIA REPRESSIVA (JUDICIÁRIA)

Entende-se por ciclo completo de polícia a atividade realizada por uma única instituição policial, que inicia com o atendimento e o registro de uma ocorrência, leva a cabo a investigação do eventual delito e culmina com o encaminhamento ao Ministério Público. Esse modelo baseia-se na ideia de que as funções de polícia administrativa (ou preventiva) e de polícia investigativa (judiciária) sejam exercidas pelo mesmo corpo policial (SOUZA, 2009).

Em sentido oposto, o modelo de ciclo incompleto prevê a atuação bipartida do policiamento: de um lado a Polícia Militar, realizando a função de patrulhamento ostensivo e de outro a Polícia Civil, realizando a tarefa de investigar (ROLIM, 2007). Essa representação dicotômica decorre do poder de polícia estatal, tido como a atividade da Administração Pública

⁶² A realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, organizada pelo Ministério da Justiça, em 2009, consistiu em um amplo processo de debates sobre a segurança pública no Brasil, envolvendo diversas entidades, abarcando temas relacionados, entre eles as propostas de ciclo completo, que, ao final, obteve 868 votos favoráveis e 446 contrários.

que impõe limites ao exercício de direitos e de liberdades. Subdivide-se em poder de polícia administrativa, com o papel de restringir o exercício de atividades lícitas, reconhecidas como direitos dos particulares, e poder de polícia judiciária, que visa impedir o exercício de atividades ilícitas, atuando na prevenção e na repressão de delitos (MEDAUAR, 2004).

Assim, enquanto não ocorre o fato criminoso, cabe à Polícia Militar a função de manutenção da ordem, exercendo-a, precipuamente, mediante o patrulhamento nas ruas. A partir do cometimento do crime, cessa a função preventiva e é acionada a função investigativa, de incumbência da Polícia Civil. Policiais militares que se deparam, portanto, com um delito praticado, obrigatoriamente devem realizar o encaminhamento à Polícia Civil – exceto no caso de crimes de competência da Justiça Militar, que serão apurados em Inquérito Policial Militar. Já os casos de competência da União, devem ser encaminhados à Polícia Federal, a quem compete a apuração desses crimes.

Na esfera federal, essa bipartição se mantém com a Polícia Rodoviária Federal, remetendo ocorrências flagranciais à Polícia Civil ou à Polícia Federal, conforme a competência. No tocante a esta última, a instituição detém, por força do parágrafo 4º, inciso IV do artigo 144 da Constituição Federal, competência judiciária exclusiva no âmbito federal. Afigura-se como polícia de ciclo completo, pois também realiza policiamento ostensivo (polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras) (SAPORI, 2016, p. 57). Esse modelo dicotômico era aplicado, até pouco tempo, somente no Brasil, Guiné-Bissau e Cabo Verde. Com a aprovação da Lei 56/IX/2019, Cabo Verde deixou esse grupo e suas duas polícias, a Polícia Nacional (PN) e a Polícia Judiciária (PJ), passaram a executar atribuições de ciclo completo, mitigadas pelo rol de crimes. A PN ficou responsável por infrações de menor complexidade e a PJ pela investigação de organizações criminosas e demais crimes complexos e de natureza transnacional (ANDREOTTI, 2019). Todos os outros países, não obstante as peculiaridades locais, dispõem de forças policiais que, de alguma forma, realizam o ciclo completo de polícia (FENAPEF, 2019).

No Brasil, o modelo de ciclo incompleto vem sofrendo críticas, aventando-se sua ineficiência, pois duas polícias são empregadas para atender uma dada ocorrência, cada uma com formação e procedimento distintos, trabalhando em etapas diferentes da apuração do crime (GODINHO, 2019). Cabral (2017) aponta para a necessidade de mudar a atual situação do ciclo de polícia no Brasil, que estaria confundindo o cidadão. Propõe, como parte da solução para mitigar o crescimento dos índices de criminalidade, a adoção de um novo modelo de segurança pública, em que uma única instituição realizaria o atendimento, desde o registro do fato delituoso até o fim da fase policial.

Sapori (2016) atenta para o fato de que existem diferentes opções de implantação do ciclo completo, observadas em referências internacionais, como as polícias de âmbito municipal nos Estados Unidos, de âmbito regional na Inglaterra e na Alemanha, assim como

as de âmbito federal, na França e no Japão. O autor ressalta que, mesmo dentro desses modelos, há diferenças estruturais: a França possui duas polícias nacionais, enquanto o Japão possui apenas uma. Nos Estados Unidos, com o modelo municipalizado, existem também polícias estaduais. Desse modo, para o autor, não chega a existir um modelo ideal de ciclo completo a ser seguido.

Muito embora, em qualquer modelo existente, a implantação do ciclo completo possa ter por objetivo a eficiência e a agilidade na prestação do serviço, dois pontos merecem ser abordados, considerando a realidade das instituições policiais brasileiras: a incompatibilidade desse modelo com o militarismo nas forças policiais e com a atividade típica de polícia preventiva. Tais questões serão abordadas a seguir.

3 MILITARISMO E INCOMPATIBILIDADE COM O CICLO COMPLETO

Com o processo de redemocratização brasileira (ou implementação da redemocratização), conforme Zaverucha (2005)⁶³, a partir do fim da ditadura militar ocorre gradual restabelecimento de direitos, criação de novas instituições e adequação das instituições existentes aos preceitos democráticos da Constituição Federal de 1988 (BEATO FILHO, RIBEIRO, 2016). Apesar de a nova Constituição estabelecer diversos preceitos progressistas, notadamente no rol de direitos e garantias fundamentais, tal paralelo não sucedeu nas cláusulas relacionadas às forças armadas, às polícias militares e à segurança pública em geral (ZAVERRUCHA, 2005). Tais dispositivos permaneceram praticamente iguais aos estabelecidos com o advento do regime militar a partir de 1964, período histórico de implemento de um modelo de polícia fortemente atrelado à suposta defesa do Estado e não à defesa do cidadão (SERRA, SOUZA, 2018).

Bueno (2014) destaca que a promulgação da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) representou, em termos formais, um momento de cisão com uma ordem político-social autoritária. Inaugurou-se no País a tradição democrática, muito embora isso não tenha significado, no âmbito da segurança pública, a ruptura com um padrão de atuação policial marcadamente violento e autoritário. Caetano (2012) lembra que a proposta de ciclo completo (resultante da unificação das polícias estaduais) foi debatida na Assembleia Nacional Constituinte, mas rechaçada diante das pressões contrárias, “[...] principalmente do Exército, que queria continuar a obter certo controle sobre as Polícias Militares” (CAETANO, 2012, p. 103).

O parágrafo 6º do artigo 144 da Constituição Federal, que coloca as polícias militares

⁶³ O autor destaca que “Estado de Direito pressupõe existência de segurança jurídica e esta só pode florescer quando há uma ordem conhecida e respeitada. Ordem no sentido de que são as pessoas que convivem sob determinada forma e não apenas um conjunto de leis. Caso a democracia brasileira venha, um dia, a ser efetivamente implementada, é condição necessária que o Estado de Direito diminua a distância entre a ordem legal formal e sua aplicação” (ZAVERRUCHA, 2005, p. 30).

como “forças auxiliares e reservas do Exército”, mostra como a segurança pública permaneceu vinculada à defesa do Estado. Trata-se de norma típica de regimes autoritários e, combinada com o inciso XXI do artigo 22, que estabelece competência privativa da União para legislar sobre “normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares”, atrela as polícias militares, que são estaduais, aos ditames do governo federal, conferindo a este a prerrogativa de sua convocação e de sua mobilização (BRASIL, 1988). Esses dispositivos possibilitam não apenas a convocação das polícias militares na situação de uma guerra externa, mas também no caso de conflitos internos. É que o artigo 142 da Carta Magna atribuiu às forças armadas a prerrogativa de “garantia da lei e da ordem”. Como a própria Constituição não especifica em qual sentido o termo “ordem” é utilizado, a noção de desordem está sujeita a julgamentos ideológicos, estereótipos e preconceitos sobre as condutas dos indivíduos (ZAVERUCHA, 2005). Essa perspectiva de atuação vai de encontro ao modelo implementado a partir da Constituição Federal promulgada em 1988.

Apesar de manter uma concepção de segurança pública direcionada à manutenção da ordem e como dever do Estado, o texto constitucional passou a considerar a segurança pública como direito e responsabilidade de todos, demonstrando, formalmente, o reconhecimento de um Estado Democrático (MIRANDA, 2014)⁶⁴. O autor salienta ainda que o Brasil vivencia um paradoxo: de um lado, um país que se define como igualitário, com cidadãos detentores dos mesmos direitos. De outro, instituições policiais que executam uma política de cessação de conflitos mediante violência, ensejando a reprodução e a manutenção de uma ordem pública desigual (MIRANDA, 2014). Essa característica, conforme Caetano (2012), antes mesmo de receber os contornos típicos de um governo militar, representa a herança do denominado modelo francês (ou latino), voltado para a defesa do Estado. Trata-se do oposto do modelo anglo-saxão, surgido na Inglaterra no século XIX, pautado em um vínculo maior com a comunidade e na defesa dos cidadãos.

Zaverucha (2005) assinala que houve uma reversão nas funções das polícias no Brasil a partir da instauração do regime autoritário. As polícias militares, que antes tinham uma função secundária nas questões de segurança pública, passaram a ser responsáveis pelo patrulhamento ostensivo e pela manutenção da ordem pública, enquanto que as polícias civis perderam considerável poder, não plenamente recuperado após o fim do regime militar. Serra e Souza (2018, p. 149) destacam que esse modelo híbrido instalado no Brasil “[...] frustrou as expectativas de adoção de diretrizes para uma segurança consentânea à democracia e aos preceitos fundamentais das liberdades e proteções do estado de direito”.

A perspectiva militar beligerante posiciona o indivíduo infrator como um inimigo que

⁶⁴ O pesquisador alemão aponta para o fato de que, para os militares, baixas civis são um mal necessário para eliminar o inimigo, uma perspectiva preocupante do ponto de vista dos direitos humanos (HARIG, 2018).

deve ser eliminado, um pária, e não um cidadão que precisa ser reintegrado ao convívio social. Trata-se de um processo incompatível com o viés democrático proposto no ordenamento jurídico brasileiro (BORDIN, MORAES, GUSSO, 2018). Assim sendo, não surpreende o fato de que esse modelo apresente indicadores expressivos de violência policial e de isolamento institucional. O militarismo, “[...] além de colocar a segurança como problema de Estado e defesa da soberania, reforça a dimensão policialesca de combate violento ao varejo do crime” (SERRA, SOUZA, 2018, p. 151).

Rolim (2007) alerta para os altos índices de letalidade das polícias, relacionando-os com a estrutura organizacional fortemente atrelada a valores antidemocráticos e de formação anti-humanista, “[...] características que constituem a antessala de práticas violentas e discriminatórias, que seguem produzindo indicadores inaceitáveis de mortes de civis” (ROLIM, 2007, p. 13). Bayley (2006) definiu as instituições policiais militarizadas como “imperfeitas”, ou seja, resultantes de um processo imperfeito de especialização. O autor explica que o surgimento de corpos policiais especializados ocorreu em países europeus, a partir do século XIX, para substituir os exércitos no controle da criminalidade urbana. Entre as causas dessa substituição estão a irrazoabilidade do uso excessivo da força bélica, ferindo e matando cada vez em maiores proporções, além do crescimento de um sentimento de descrédito da população em relação ao exército, cuja atuação se tornou política e direcionada contra os movimentos sociais, ao invés de contribuir com o controle da criminalidade em si⁶⁵.

Séculos depois, o Brasil vivencia a participação sempre mais frequente das Forças Armadas em policiamentos urbanos, nas chamadas Missões de Garantia da Lei e da Ordem, reguladas pela Lei Complementar 97/1999 (BRASIL, 1999). Mesmo de forma episódica, por tempo limitado e em áreas previamente estabelecidas, essas ações lembram a atuação dos exércitos no policiamento urbano que ocorria na Europa antes do advento das instituições policiais especializadas. Defrontavam-se com tumultos, rebeliões e insurreições da população. A chegada do exército afigurava-se mais como um ato político, menos como uma solução técnica para um problema relacionado à lei e à ordem. Frequentemente “[...] usavam força demasiada, matando e ferindo indiscriminadamente” (BAYLEY, 2006, p. 55).

De igual forma, o poderio bélico aplicado em áreas urbanas densamente povoadas acarreta episódios de mortes violentas de moradores locais, uma espécie de “efeito colateral” da guerra. De acordo com Harig (2018), para os militares, baixas civis são um “mal necessário” para eliminar o inimigo, uma perspectiva preocupante do ponto de vista dos direitos humanos. Com as Polícias Militares, segundo Bueno (2014), a lógica de guerra se

⁶⁵ A participação militar no policiamento sempre resultou da necessidade de enfrentar “erupções prolongadas, severas ou generalizadas de violência cometidas por um grande número de pessoas”. Essa participação do exército em conflitos domésticos foi gradualmente retirada pelos governos europeus no século dezanove, que desenvolveram polícias especializadas desmilitarizadas (BAYLEY, 2002, p. 58).

mantém e casos de abusos podem ser encontrados com sobeja frequência nos noticiários. O controle violento da ordem pública como um mecanismo de contenção do crime resultou em índices alarmantes de civis mortos em supostos confrontos policiais.

Os altos índices de pessoas mortas em intervenções policiais deixam as forças policiais brasileiras entre as mais letais do mundo. Países como África do Sul e México, com graves problemas de violência urbana, possuem números inferiores. Até mesmo os Estados Unidos, cujo contingente de agentes de segurança é bem maior que o brasileiro, apresenta índices menores (ZILLI, 2018)⁶⁶. Com frequência, a violência policial é associada à eficiência e à produtividade. Muitas vezes comemorado pela população, o aumento dos índices de mortes em confronto com a polícia é considerado resultado positivo da política criminal adotada pelo governo, mesmo que não ocorra a esperada contrapartida com relação aos índices de criminalidade (BUENO, 2014). Esses índices, quando divulgados, funcionam como uma espécie de retroalimentação do sistema, servindo como justificativa para incremento do controle estatal violento, no qual determinadas polícias desempenham papel primordial.

De acordo com Pastana (2005), a busca incessante da proteção contra o crime, característica da denominada “cultura do medo” constitui, ao mesmo tempo, obsessão e produto. A autora explica que, paulatinamente, começam a aparecer os valores, legitimados pela coletividade, provenientes dessa cultura do medo. Inicialmente, já podem ser notados nas pesquisas de opinião e em manchetes sensacionalistas. Em seguida, cristalizam-se em diversificadas formas de comportamentos segregantes, em ações discriminatórias e na forma de políticas públicas autoritárias.

Fica evidente, portanto, que o modelo de ciclo completo é incompatível com polícias militarizadas, uma vez que a função de polícia judiciária pressupõe respeito inexorável aos direitos e garantias fundamentais, especialmente aos princípios do devido processo legal (SOUZA, 2009). Por sua vez, a essência do militarismo consubstancia-se na reverência à disciplina, à hierarquia e à obediência, mesmo que, para isso, venha a se sobrepor à lei e aos direitos” (BORDIN, MORAES, GUSSO, 2018).

4 CICLO COMPLETO NA MESMA INSTITUIÇÃO POLICIAL: A INCOMPATIBILIDADE COM AS ATIVIDADES DE POLÍCIA PREVENTIVA

Quando se sustenta a implantação do ciclo completo no Brasil, frequentemente a existência de instituições policiais de ciclo completo em outros países é lembrada. Via de regra, como argumento de viabilidade e de eficiência. Cabe ressaltar que, predominantemente, essas polícias possuem atribuições específicas e são organizadas por matéria, região ou âmbito de atuação.

Na França, cujo sistema de polícia inspirou o de diversos países, como é o caso do Brasil, as duas polícias com ciclo completo, a Gendarmaria Nacional (de natureza militar) e a Polícia Nacional (corporação civil), executam o ciclo completo no âmbito de suas jurisdições (RIBEIRO, 2016). Outro exemplo é Portugal, onde as instituições policiais coexistem de acordo com atribuições e limites geográficos de atuação. A Polícia de Segurança Pública (PSP) – de natureza civil – e a Guarda Nacional Republicana (GNR) – de natureza militar – compartilham as responsabilidades do policiamento, com a ressalva de que a PSP atua nos grandes centros urbanos e a GNR nas demais cidades, vilas e áreas rurais (TREVISANUTO, 2018).

Os Estados Unidos da América, comumente assinalados como exemplo de eficiência do modelo de ciclo completo das polícias, herdou do sistema inglês a ideia de que a Autoridade Policial deve ser limitada às necessidades de proteção aos direitos individuais. Gradativamente, a polícia americana migrou de uma estrutura organizacional semiprivada ligada às cortes, com um sistema específico de demandas e recompensas, para uma estrutura burocrática fortemente atrelada à administração governamental local. Fragmentou-se em instituições suscetíveis à exploração política, sofrendo, posteriormente, um processo de institucionalização progressivo que abarcou também outras medidas, tais como recrutamento interno para postos de liderança, separação das funções de patrulhamento e investigação, além de especialização nas funções em cada área de atuação (BATITUCCI, 2010).

Contudo, Souza (2009) alerta para o equívoco de trazer para a realidade brasileira modelos prontos, advindos de onde a realidade social e a realidade jurídica não coincidem com o que é encontrado no Brasil. Para o autor, qualquer proposta de ciclo completo deve ser analisada sopesando os preceitos constitucionais vigentes. Por certo, a especialização de atividades é uma forma de atingir o princípio da eficiência na Administração Pública e de proteger direitos e garantias fundamentais. Assim, a divisão entre polícias preventivas e judiciárias, antes de representar um modelo ineficiente, possui o condão de garantir a eficiência do serviço público, à semelhança do sistema de freios e contrapesos⁶⁷ previsto no ordenamento jurídico do Brasil (SOUZA, 2009).

⁶⁷ Francisco de Castro Matos (2016) lembra que o sistema de freios e contra pesos pode ser entendido como um “complemento natural e ao mesmo tempo garantidor da separação de poderes, possibilitando que cada poder, no exercício de competência própria, controle o outro poder e seja pelo outro controlado, sem que haja impedimento do funcionamento alheio ou mesmo invasão de sua área de atuação” e que isso “significa combater os abusos dos outros poderes para manter certo o equilíbrio” (MATOS, 2016, p. 3).

Ademais, atribuir o ciclo completo às polícias militares implica o direcionamento de parte de seu efetivo para as funções investigativas de polícia judiciária. Representaria, invariavelmente, redução do número de policiais atuando na atividade primordial de policiamento ostensivo, voltado à segurança pública. Sem adentrar nos aspectos políticos que subjazem as propostas de implantação do ciclo completo, o efeito direto dessa redução consubstancia-se no clamor público por um número maior de policiais.

Silva Júnior (2015, p. 16) destaca que o ciclo completo teria o condão de livrar as patrulhas de polícia ostensiva das horas desperdiçadas em delegacias, o que, em um primeiro momento, pareceria atrativo, pois significaria economia de tempo⁶⁸. A consequência do ato, todavia, pode não ter eficácia alguma. A suposta economia de tempo talvez não ocorresse, pois os policiais militares estariam incumbidos da lavratura do procedimento de prisão e demais expedientes, o que demandaria um trabalho técnico de formalização dos atos e, invariavelmente, despenderia tempo. Além disso, a tutela de presos até o encaminhamento às audiências de custódia, que hoje está a cargo da Polícia Civil, passaria a integrar a lista de atribuições das polícias dotadas de ciclo completo, prejudicando as atividades típicas de policiamento preventivo, como rondas e atendimento imediato em ocorrências (GUSSO, BERMUDEZ PEREIRA, 2015).

Dotar as polícias militares do ciclo completo, portanto, ao invés de contribuir para a eficiência na prestação do serviço, pode representar burocratização das atividades, conflitos com as demais instituições policiais, possível aumento da violência policial e da concentração de poder, sem garantias da alegada redução dos índices de criminalidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sempre que a eficiência do atual sistema de segurança pública brasileiro é questionada, o ciclo completo das polícias é apontado como solução, capaz de contribuir com a redução dos índices de criminalidade e proporcionar “[...] um sistema de segurança pública mais econômica e racional quanto ao emprego, e flexível na interação com os demais integrantes do sistema” (SANTOS JUNIOR, FORMEHL, PICCOLI, 2011, p. 08). Essa proposta ganha cada vez mais força diante do recrudescimento da violência urbana, que recebe

⁶⁸ Justamente para reduzir o tempo dispensado pelos policiais militares nas delegacias, a Lei 11.313/05 alterou o artigo 304 do Código de Processo Penal, determinando a oitiva imediata do condutor, possibilitando sua liberação antes do término da lavratura do Auto de Prisão em Flagrante (DAMASCENO, 2005).

frequente atenção midiática, ajudando a promover a denominada cultura do medo. Reproduz uma ideia permanente de insegurança, que tem como uma de suas características a necessidade imperiosa de controle, notadamente controle punitivo estatal (PASTANA, 2005).

O presente trabalho buscou discorrer sobre a proposta de implantação do ciclo completo de polícia, discutindo sua incompatibilidade com o militarismo e com as atividades de polícia preventiva. O primeiro ponto do estudo procurou explicar que o paradigma beligerante que se mostra presente nas instituições policiais brasileiras, não somente nas polícias militares, mas em diversas instituições civis que implementam características militares na formação de seus profissionais e na execução de suas atividades, revela-se inadequado diante dos preceitos constitucionais vigentes. A manutenção de uma política militarizada de enfrentamento do problema criminal parece operar apenas como método de controle social e, não exatamente, de defesa do cidadão (BORDIN, MORAES, GUSSO, 2018; ZAVERUCHA, 2005).

Na sequência, a incompatibilidade entre as atividades de polícia preventiva e o ciclo completo foi abordada. A principal crítica no tocante a esse ponto envolve as pretensas celeridade e eficiência dos serviços prestados ao cidadão durante as ocorrências, acionando uma única instituição e evitando que policiais militares “desperdicem tempo” nas delegacias. Esse argumento, brevemente rebatido nesse artigo, ganha outros contornos quando se pensa em conceder às polícias militares as prerrogativas de polícia judiciária em investigações de infrações penais comuns, concorrendo com a Polícia Civil, detendo atribuição exclusiva ou, simplesmente, escolhendo quais infrações prefere investigar.

Não houve aqui a pretensão de rechaçar por completo a proposta de ciclo completo. Pelo contrário, a modernização do sistema de segurança pública passa, invariavelmente, pela modificação das carreiras policiais, das estruturas e das atribuições das instituições que dela fazem parte, o que inclui o ciclo completo de polícia. Entretanto, antes de se pensar em adotar o ciclo completo nas polícias brasileiras, é necessário direcionar todas as instituições para a promoção do bem-estar público, consoante os regramentos do Estado Democrático de Direito. E isso talvez incluísse a desmilitarização das polícias brasileiras.

Em paralelo, a necessária separação entre as atividades de polícia preventiva e as de polícia investigativa constitui óbice à implantação do ciclo completo de polícia, que só seria viável mediante claríssima divisão de atribuições das instituições policiais. Ainda assim, conflitos e disputas precisariam ser impedidos, com plena garantia de que a prestação do serviço policial ostensivo e da rápida resposta ao fenômeno criminal não ficassem prejudicados.

REFERÊNCIAS

- ANDREOTTI, Lucho. Cabo verde amadurece; Brasil e Guiné Bissau seguem atrasados. **Blitz Digital**. 2019. Disponível em: <<https://blitzdigital.com.br/cabo-verde-amadurece-brasil-e-guine-bissau-seguem-atrasados>>. Acesso em: 22 jun. 2022.
- BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. A evolução institucional da Polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 4, n. 2, 2010. Disponível em: <<https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/73>>. Acesso em: 21 jun. 2022.
- BAYLEY, David. **Padrões de policiamento**: uma análise internacional comparativa. 2ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.
- BEATO FILHO, Claudio; RIBEIRO, Ludmila. Discutindo as reformas das polícias no Brasil. **Dossiê: Segurança pública e reforma das polícias na América Latina**, Belo Horizonte, out/dez 2016. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/23255>>. Acesso em: 22 jun. 2022.
- BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz; GUIMARÃES, Luiz Brenner; GOMES, Martin Luiz; ABREU, Sérgio Roberto de. A TRANSIÇÃO DE UMA POLÍCIA DE CONTROLE PARA UMA POLÍCIA CIDADÃ. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 119-131, 2004. DOI <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000100015>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/YnF7wwP4V9TFhxvbpXJysGq/?lang=pt>. Acesso em: 22 jun. 2022.
- BORDIN, Marcelo; MORAES, Pedro Rodolfo Bodê de; GUSSO, Rodrigo Bueno. SEGURANÇA PÚBLICA, MILITARIZAÇÃO E DIREITOS HUMANOS. **Revista PsicoFAE: Pluralidades em Saúde Mental**, [S.l.], v. 7, n. 1, p. 63-76, jul. 2018. ISSN 2447-1798. Disponível em: <<https://revistapsicofae.fae.edu/psico/article/view/92>>. Acesso em: 22 jun. 2022.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 22 jun. 2022.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 97**, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, 9 jun. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp97compilado.htm>. Acesso em: 22 jun. 2022.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 430**, de 2009. Altera a Constituição Federal para dispor sobre a Polícia e Corpos de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, confere atribuições às Guardas Municipais e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=458500>>. Acesso em: 7 mar. 2022.
- BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 51**, de 2013. Altera os arts. 21, 24 e 144 da Constituição; acrescenta os arts. 143-A, 144-A e 144-B, reestrutura o modelo de segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial. Brasília, DF: Senado Federal, 2013. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114516>>. Acesso em: 7 mar. 2022.



BUENO, Samira. **Bandido bom é bandido morto**: a opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da Polícia Militar paulista. 2014. 146 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

CABRAL, Márcio José. **Ciclo completo de polícia**: um pressuposto para a geração de cidadania participativa e para unificação das polícias civil e militar no Brasil. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewFile/17705/4579>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

CAETANO, Jean Carlos. Unificação das Polícias Estaduais: Conjecturas e Refutações. **Revista Ordem Pública**, [S. l.], vl. 5. n. 1, Semestre 1, 2012. Disponível em: <<https://rop.emnuvens.com.br/rop/article/view/47>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

DAMASCENO, Leonardo Geraldo Baeta. O novo auto de prisão em flagrante na Lei nº 11.113/2005. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 10, n. 705, 10 jun. 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6874>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

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-enxutalista-de-paises-que-nao-adotam-ciclo-completo-de-investigacao>. Acesso em: 22 jun. 2022.

GARCIA, Mauricio. **Os gargalos da investigação**: institucional, funcional e instrumental. Disponível em: <<https://fenapef.org.br/os-gargalos-da-investigacao-institucional-funcional-e-instrumental>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

GODINHO, Nair Bastos de Rezende; HERRERO, Renan Delei. Ciclo completo de polícia e sua eficiência na gestão e integração dos órgãos de segurança pública. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 24, n. 5731, 11 mar. 2019. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/72324>>. Acesso em: 21 jun. 2022.

GUSSO, Rodrigo Bueno; BERMUDEZ PEREIRA, A. L. “Prisão é coisa séria”: a falácia (militarizada) do ciclo completo de polícia. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4472, 29 set. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/43161>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

HARIG, Christoph. Influência, mortes, corrupção: os graves efeitos colaterais do ‘remédio’ militar no Rio. Entrevista concedida a Natália Viana. **Pública**, [S. l.], 22 fev. 2018. Disponível em: <<https://apublica.org/2018/02/militares-nao-gostam-de-fazer-papel-de-policia-diz-pesquisador>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

MATOS, Francisco de Castro. Separação dos poderes: sistemas de freios e contrapesos. **Jus**, [S. l.], outubro 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/52803/separacao-dos-poderes-sistemas-de-freios-e-contrapesos>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 8. ed. rev. e atual., São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2004.



MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Militarização e direitos humanos: gramáticas em disputa nas políticas de segurança. **Fórum Sociológico**, [S.L.], n. 25, p. 11-22, 10 nov. 2014. OpenEdition. <<http://dx.doi.org/10.4000/sociologico.886>>. Acesso em 22 jun. 2022.

PASTANA, Débora Regina. Cultura do medo e democracia: Um paradoxo brasileiro. **Revista Medições Londrina**. v. 10, n. 2, p.183-198, jul/dez. 2005. Disponível em: <<https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/2172/1864>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

PEREIRA, Eliomar da Silva. **Teoria da Investigação Criminal**: Uma introdução jurídico-científica. Almedina. São Paulo, 2010.

RIBEIRO, Luiz Gonzaga. Polícia de Ciclo Completo, o passo necessário. **Revista brasileira de segurança pública**. São Paulo, v. 10, Suplemento Especial, p. 34-43, fev/mar. 2016. Disponível em: <<https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/602>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

ROLIM, Marcos. Análise e propostas: **A segurança como um desafio moderno aos direitos humanos**. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/04807.pdf>> Acesso em: 22 jun. 2022.

SANTOS JUNIOR, Aldo Antonio dos; FORMEHL, Kelly Cristina; PICCOLI, Daniela Lain. O ciclo completo de polícia no Brasil. **Revista de Antropología Criminal**, Universidade de Jaén, ISSN: 1578-4282, Espanha, nº 11, 2011. Disponível em: <<http://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rae/article/view/1886>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

SAPORI, Luís Flávio. Como implantar o ciclo completo de polícia no Brasil. **Revista brasileira de segurança pública**: Suplemento especial, São Paulo, p. 50-58, fev/mar 2016. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/604>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SERRA, Carlos Henrique Aguiar; SOUZA, Luiz Antonio Francisco de. Estado de exceção, gestão militarizada dos ilegalismos e as novas configurações da infâmia no Brasil contemporâneo. **Revista NEP**: Núcleo de Estudos Paranaenses, Curitiba, v. 4, ed. 2, dez 2018. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/nep/article/view/63831>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da. Modelos policiais e risco 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, 2015, Ed. 15. ISSN 1983-2192.

SOUZA, Carlos Eduardo de. O ciclo completo de polícia e a sua incompatibilidade com o Estado Democrático de Direito. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14. n. 2283, 2009. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/13601>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

TREVISANUTO, Wilson. Implantação do Ciclo Completo de Polícia no Brasil: Um estudo sobre qual modelo policial adotar. **JusBrasil**, [S. l.], 2018. Disponível em: <<https://trevisanuto.jusbrasil.com.br/artigos/617551503/implantacao-do-ciclo-completo-de-policia-no-brasil>>. Acesso em: 22 jun. 2022.

ZAVERUCHA, Jorge. **FHC, forças armadas e polícia**: entre o autoritarismo e a democracia, 1999-2002. Rio de Janeiro: Record, 2005.



ZILLI, Luís Felipe. Letalidade e vitimização policial: características gerais do fenômeno em três estados brasileiros. **Boletim de Análise Político-institucional**, n. 17, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8873/1/bapi_17_cap_10.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2022.