

O (Des)Controle da Atividade Policial no Brasil

Rafael Rodrigues Viegas, Doutorando em Administração Pública e Governo (FGV, Brasil)

Rayane Vieira Rodrigues, Doutoranda em Administração Pública e Governo (FGV, Brasil)

RESUMO: Este artigo analisa aspectos da tensão entre o modelo de federalismo e controle dos Ministérios Públicos (MPs) sobre as Polícias no Brasil. Na análise, assume como central o poder dos governadores dos Estados, que exercem controle sobre as Polícias (agente controlado) e sobre os MPs (principal agente controlador externo das Polícias), e considera a heterogeneidade e diversidade dos MPs estaduais (MPEs). Na metodologia, utiliza técnicas qualitativas de pesquisa e a estatística descritiva. O protagonismo dos Estados na política de segurança pública contribui para a fragmentação dessa política em si, mas, também, do controle da atividade policial; essa dupla fragmentação pode ser um impeditivo ao controle eficaz das Polícias, dada a proximidade com o governo estadual; corroborando com isso, é evidente a falta de coordenação e articulação do controle e os recursos dos MPEs não estão sendo alocados como prioridade para a realização do controle das Polícias. Por fim, o estudo sugere que o controle sofre com uma espécie de simbiose entre agente controlado (Polícias) e controlador (MPEs): as relações íntimas entre governadores, Polícias e MPEs podem dificultar ou mesmo inviabilizar que se realize o controle efetivo da atividade policial; soma-se a isso que recentes mudanças possibilitaram aos integrantes dos MPEs atuarem cada vez mais como policiais.

Palavras-chave: Federalismo; Polícias; Ministério Público; Violência; Letalidade

Introdução

No Brasil, de acordo com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), a política de segurança pública é realizada praticamente nos Estados, já que as Polícias Civil (PC) e Militar (PM), principais forças de segurança, integram o Poder Executivo desse ente (artigo 144, §§ 4º e 5º, CF/88). Além disso, é atribuição do Ministério Público (MP) realizar o controle externo da atividade policial (artigo 129, VII, CF/88). Assim, o principal mecanismo de controle externo sobre as Polícias deve ser executado pelos MPs estaduais (MPEs), com atribuição para tanto.

Tendo em vista esse arranjo formal, sustentamos que a característica do federalismo brasileiro produz um duplo desafio sobre a análise que busca compreender o controle sobre as Polícias nos Estados. De um lado, é preciso considerar o poder que foi reservado aos governadores (Abrucio, 1998), que exercem controle sobre o agente controlado (Polícias) e o controlador (MPEs). De outro, se faz necessário abarcar os MPEs, que apresentam diferentes

capacidades estatais e estão inseridos dentro de contextos políticos e corporativos próprios de cada Estado, isto é, são marcados por grande heterogeneidade e diversidade entre si (Abrucio, Viegas & Rodrigues, 2021).

Aceitas essas premissas, centramos o nosso foco no controle que os MPEs realizam sobre as Polícias. Embora se façam presentes as questões federativas, que possibilitam sustentar a heterogeneidade e diversidade institucional, levantamentos recentes apontam que o controle sobre as Polícias não entrou na agenda das instituições controladoras como prioridade. Ou seja, em que pese a possibilidade de variação do controle realizado pelos MPEs, persistem situações que sugerem a falta ou ineficiência desse tipo de controle como regra.

Na metodologia, utilizamos técnicas qualitativas de pesquisa e a estatística descritiva. Os dados sobre a violência policial e sua letalidade são públicos e foram coletados nos Anuários do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). Os principais assuntos de atuação dos MPs são disponibilizados pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Mapeamos o número e os temas dos Centros de Apoio Operacionais (CAOPs) e dos Grupos de Atuação Especial presentes no site institucional de cada MPE, buscando identificar prioridades de atuação em termos de condições de planejamento e gestão.

Entre as principais contribuições deste estudo, destacamos duas novidades, de ordem teórica e empírica. Em relação à primeira, teórica, salientamos a trajetória do federalismo brasileiro para compreender o aspecto do controle sobre as Polícias, priorizando o poder nos Estados à revelia do poder central. Argumentamos que a descentralização contribui para a fragmentação não só da política de segurança pública, mas, também, do controle da atividade policial. Assim, o modelo federativo pode ser um impeditivo ao controle eficaz das Polícias, já que tanto o agente controlado como o controlador compartilham certa proximidade com o governo estadual.

Em relação à segunda contribuição, de ordem empírica, os recursos dos MPEs não estão sendo alocados como prioridade para a realização do controle das Polícias em que pese a crescente violência policial, o que observamos a partir de aspectos organizacionais e práticas de controle que sinalizam para como estão definidas as prioridades dos integrantes dos MPEs. Ademais, a problemática do controle sobre as Polícias parece sofrer uma espécie de simbiose entre agente controlado e controlador, o que aventamos a partir de duas constatações.

As relações íntimas que se estabelecem entre o Poder Executivo estadual, Polícias e MPEs podem ser empecilho ou mesmo inviabilizar que se realize o controle efetivo da atividade

policial. Ademais, recentes mudanças possibilitaram aos integrantes do MP brasileiro desenvolver atividades investigativas na esfera criminal, o que não estava previsto na CF/88. Nesse caso, passam a atuar cada vez mais como policiais.

O artigo está dividido do seguinte modo: a introdução é seguida dos aspectos teóricos da análise a problemática da segurança pública e da atuação das Polícias no Brasil é tratada na sequência; apresentamos e analisamos os dados relativos ao controle da atividade policial pelos MPEs, e; por fim, realizamos a discussão e trazemos conclusões.

1. Tensão entre modelo de federalismo e controle sobre as Polícias no Brasil

Uma federação pressupõe duas condições de existência: *heterogeneidades*, que podem ser de ordem territorial, cultural e política, e que se manifestam, por exemplo, nas desigualdades socioeconômicas regionais, e; a *defesa da unidade na diversidade*, preservando a autonomia dos entes (Burgess, 1993). Na federação, como a brasileira, há uma distribuição do poder em diferentes níveis, entre União, Estados e municípios, autônomos entre si, e isso gera uma dinâmica territorial do poder que afeta a sua governança (Broschek, Bettina & Toubeau, 2017).

Tem vigência o compartilhamento de decisões e de responsabilidades, sendo que as iniciativas políticas dos entes são interdependentes e enfrentam o problema da coordenação dos diferentes níveis de governo (Pierson, 1995). Mas, a divisão do poder não extingue o conflito político entre os entes, tanto no plano horizontal, em que há simetria entre eles, como no vertical, onde alguma forma de hierarquia persiste.

Assim, exige-se que se assumam mecanismos de controle mútuos para compatibilizar autonomia com interdependência (Abrucio, 1998, 2005). No federalismo brasileiro da CF/88, os mecanismos de controle que integram o sistema de justiça estão previstos no âmbito da União e dos Estados, mas não estão organizados nos municípios. Essa assimetria faz que não haja um federalismo triádico em relação a uma das principais formas de controle sobre a burocracia pública, como é a exercida pelos MPs (Abrucio, Viegas & Rodrigues, 2021).

Com isso, o funcionamento adequado de uma federação pressupõe Estado de direito e democracia (Stepan, 1999). No caso brasileiro, sempre que o autoritarismo se instalou no país, como durante o Estado Novo (1937 – 1946) e a ditadura militar (1964 – 1985), o poder foi centralizado no âmbito da União, que se sobrepôs à autonomia dos Estados, e houve a desarticulação do uso da força em relação ao poder subnacional (Abrucio, 1998; Codato, 2008; Avritzer, 2019)¹.

Esse, aliás, é um dos principais traços da trajetória da federação brasileira: o embate entre o governo federal e os entes subnacionais, no processo de descentralização *versus* centralização em torno da União (Abrucio & Samuels, 1997; Abrucio, 2005). Nesse aspecto, a literatura ressalta o poder dos governadores, que fazem frente às forças nacionais.

Esse poder mostrou-se relevante em diferentes momentos da história política do Brasil, ainda na Primeira República (1889 – 1930) e no último processo de redemocratização do país, e está consignado no texto da CF/88 (Abrucio, 1998; Santos, 2001; Arretche, 2012, Tomio & Ricci, 2012). No que tange ao objeto do presente artigo, por determinação constitucional os governadores exercem poder sobre as Polícias e a principal forma de controle externo ao governo destas, é realizada pelos MPEs.

A política de segurança pública foi tratada de forma limitada pela CF/88 (Ballesteros, 2014), que se restringiu apenas a listar os órgãos responsáveis pela defesa do Estado e das instituições democráticas e definir de forma sucinta suas funções². No âmbito dos Estados, a PC desempenha a investigação de práticas judiciárias, já o policiamento preventivo ou ostensivo ficou destinado à PM.

Desse arranjo formal, dois pontos são evidentes: a CF/88 deixou de definir diretrizes de coordenação e articulação, que, quando somadas à omissão do governo federal, acaba por constituir uma política pública altamente fragmentada (Ballesteros, 2014); o desenho constitucional confere protagonismo da política de segurança pública aos Estados (Costa & Grossi, 2007).

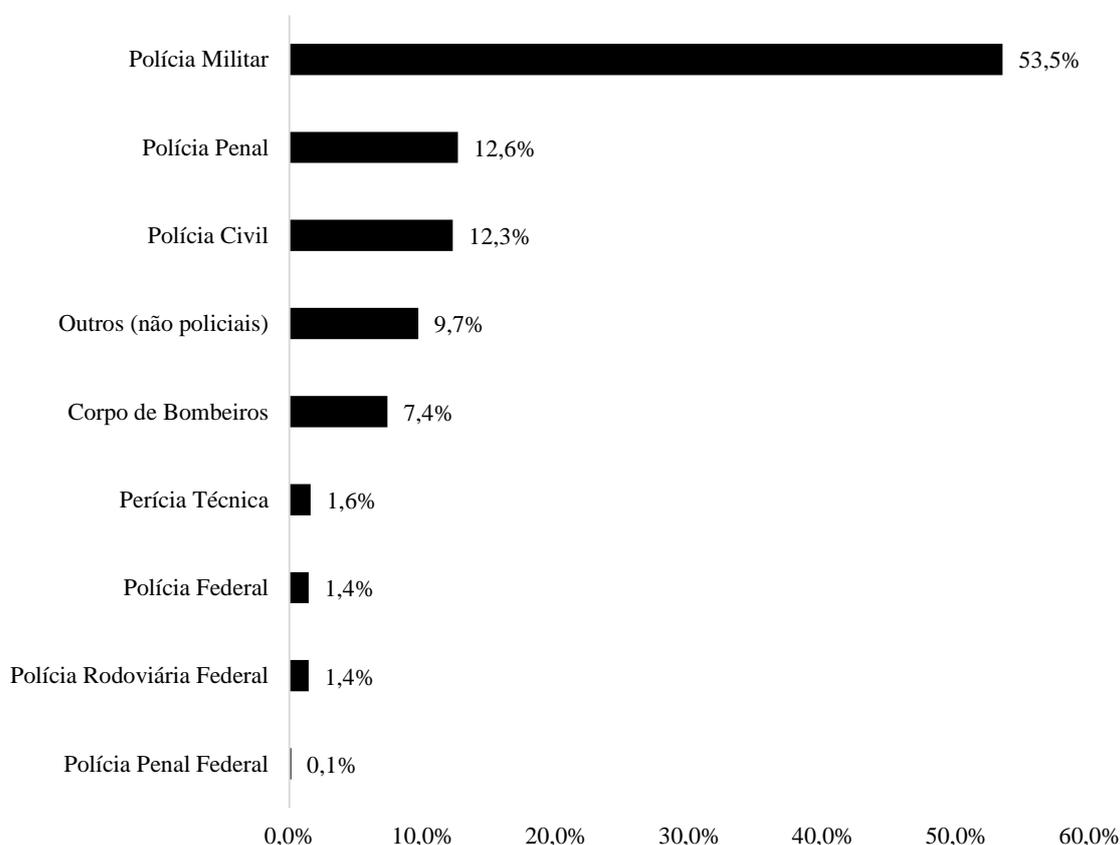
A falta de coordenação e de articulação da política de segurança pública brasileira entre os diferentes entes estatais também acompanha a trajetória do federalismo brasileiro (Costa & Grossi, 2007; Ballesteros, 2014; Peres, Bueno & Tonelli, 2016), o que reforça nosso argumento do poder dos governadores. Fragmentada na federação no âmbito estadual, os principais gestores pela implementação dessa política são os governadores.

Embora seja possível enumerar alguns esforços no sentido de superar esse cenário, como a criação do Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) e do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), no Governo de Fernando Henrique Cardoso, e do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, não foram suficientes para efetivar a coordenação e a articulação entre União, Estados e municípios (Costa & Grossi, 2007; Peres, Bueno & Tonelli, 2016). Ao contrário, em outras políticas públicas, como, por exemplo, educação, saúde e

assistência social, a coordenação e a articulação são fundamentais na gestão dos sistemas dessas políticas (Franzese & Abrucio, 2013; Peres *et al.*, 2014).

A organização das PCs e PMs nos Estados faz com que seus efetivos se tornem a principal força de segurança pública no Brasil (Gráfico 1). Vale lembrar que os agentes penitenciários, responsáveis por manter a ordem e a disciplina nas unidades prisionais integram a chamada Polícia Penal, e, assim como o Corpo de Bombeiros, estão subordinados ao Poder Executivo (artigo 144, § 5º-A, CF/88). Com isso, mais de 85% da força de segurança está sob a chefia dos governadores.

Gráfico 1. Efetivo da ativa das Polícias por corporação (2021)

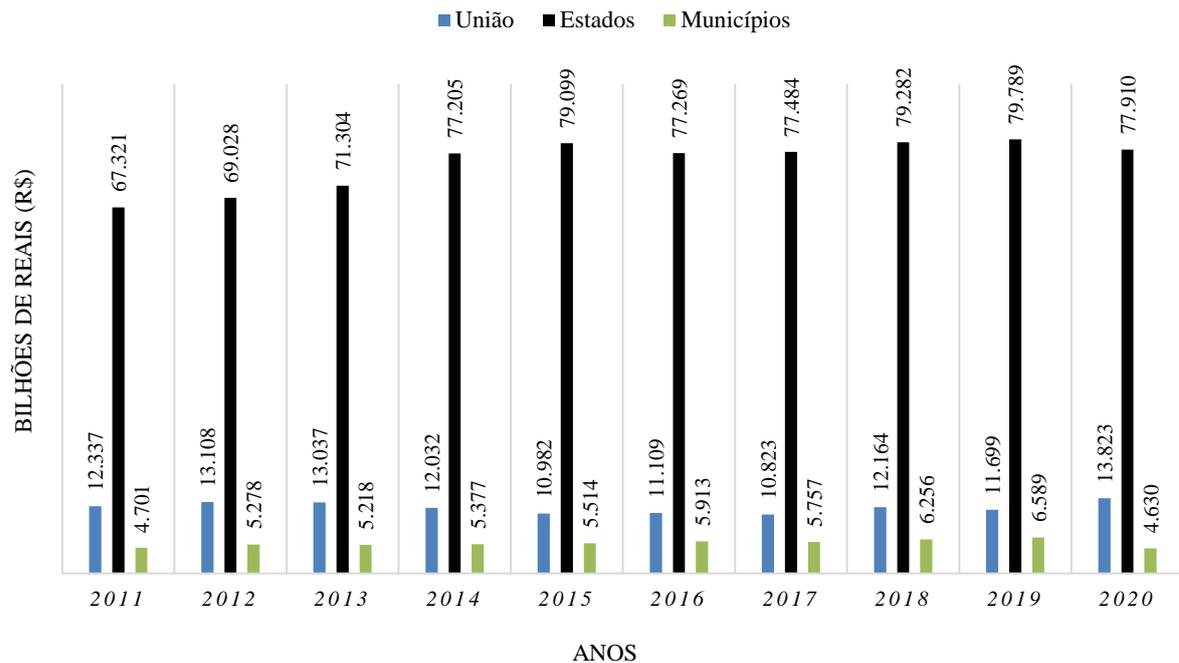


Fonte: Bueno & Lima (2021). Elaboração Própria.

Esse protagonismo dos Estados aparece também quando observada a gestão dos recursos orçamentários que são destinados para a segurança pública. A maior parte dos investimentos depende de aportes federais³, já que os Estados têm orçamento limitado e custeiam basicamente a folha de pagamento de policiais ativos e inativos. Todavia, na prática

esses recursos são geridos pelos governadores (Gráfico 2), ainda que, a partir de 2003, com a criação do PNSP e do Pronasci, tenha sido observado incremento de recursos orçamentários em relação aos municípios (Peres *et al.*, 2014; Peres, Bueno & Tonelli, 2016).

Gráfico 2. Evolução das despesas com segurança pública por ente federativo (2011 – 2020)



Fonte: Bueno & Lima (2021). Elaboração Própria.

Pelo ângulo do controle, três dimensões analíticas precisam ser incorporadas no estudo sobre o funcionamento dos MPs, são elas: a assimetria de poder entre os MPs da União (MPU) e estaduais, para pensar as diferenças organizacionais e as tensões que se estabelecem entre eles; heterogeneidades entre os MPEs e as suas diferentes capacidades estatais, e; diversidades entre os MPEs, para compreender a sua relação com a elite local, a construção corporativa e os respectivos modelos de controle das políticas públicas (Abrucio, Viegas & Rodrigues (2021).

Os MPs estão previstos na CF/88 como ramo da burocracia pública do Estado que exerce o monopólio da ação penal pública, mas, igualmente, como instituições defensoras de direitos difusos e coletivos (Kerche & Viegas, 2020). Entre as relevantes atribuições, são os responsáveis pelo controle da atividade policial no respectivo nível da federação (artigo 129, VII, CF/88). Para tanto, o constituinte originário previu autonomia em relação aos Poderes

constituídos, ao ponto de parte da literatura reconhecê-los como quarto Poder, ao lado do Executivo, Legislativo e Judiciário (Arantes, 2002; Kerche, 2009).

Essa mesma literatura ressalta a autonomia formal do MP em relação ao governo (Arantes, 2002; Kerche, 2009), destacando a independência funcional dos seus membros, o que lhes proporcionaria exercer o controle com independência. Todavia, cada Estado da federação e o Distrito Federal (DF) possui um MP⁴, e com isso os MPEs integram o sistema de justiça e a rede de controle sobre a administração pública estaduais (Arantes *et. al.*, 2010).

Trabalhos mais recentes apontam que essa relação entre governos estaduais e controladores (MPEs) na realidade reflete a tensão entre aspectos do federalismo e o controle (Viegas, Loureiro & Toledo, 2020; Abrucio, Viegas & Rodrigues, 2021; Zaffalon, 2017). Segundo esses estudos, não se pode ignorar o fato de que o orçamento e a nomeação do chefe dos MPs, o procurador-geral da República (PGR), no caso da União (MPU), e o procurador-geral de Justiça (PGJ), no âmbito dos Estados (MPEs), dependem do chefe do Poder Executivo respectivo.

Além disso, aspectos organizacionais, que variam de MP para MP, no que tange tanto ao MPU em comparação com os MPEs, como entre estes, por exemplo a composição da sua administração superior, definem a carreira e a atuação dos seus membros em investigações e processos judiciais. Esses aspectos são relevantes para compreender o funcionamento concreto das instituições, pois estão atrelados aos caminhos da política em cada MP (Viegas, 2020).

Acompanhando as características do federalismo brasileiro, os MPEs apresentam diferenças organizacionais e capacidades estatais distintas. Principalmente, para efeito da análise que se realiza neste artigo, encontram-se inseridos em contextos políticos e corporativos próprios de cada unidade da federação, e isso se reflete nas diferentes prioridades de atuação (Abrucio, Viegas & Rodrigues, 2021), conforme será analisado e discutido na seção final deste artigo.

O fundamental a se reter é que os MPEs não possuem a mesma autonomia e capacidade de controle entre si e em comparação com o seu congênere federal (MPF), e um dos fatores explicativos que precisa ser considerado para compreender esse cenário é o poder dos governadores e suas estruturas de poder, que atuam sobre as instituições em nível subnacional (Abrucio, 1998; Santos, 2001; Codato, 2008; Tomio & Ricci, 2012). Ao contrário do MPF, os MPEs mantêm relação de proximidade com o Poder Executivo estadual e não raro seus integrantes assumem cargos nas secretarias de governo dos Estados, a exemplo de São Paulo

(SP), que tem nos quadros do MPSP a origem de muitos dos seus últimos Secretários de Segurança Pública (Berlatto, 2017).

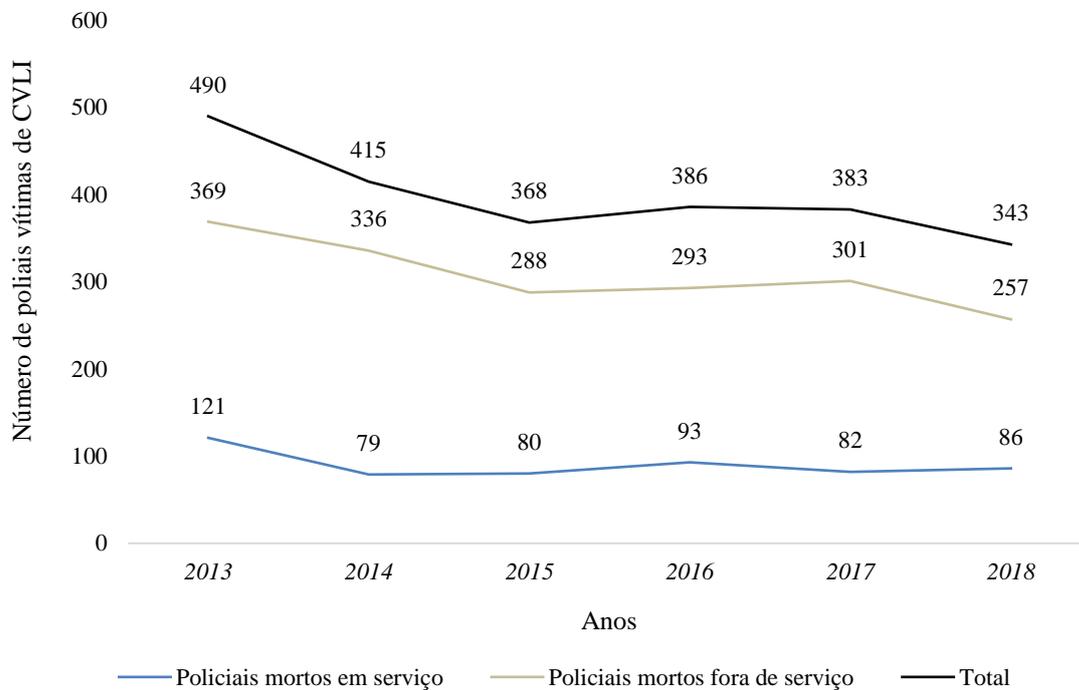
Por tudo isso, a característica do federalismo brasileiro produz um duplo desafio sobre a análise que busca compreender o controle sobre as Polícias nos Estados. Um grande poder do uso da força foi reservado aos governadores, que exercem controle sobre o agente controlado (PCs e PMs) e sobre o controlador (MPEs). Nesse sentido, a fragmentação da política e do próprio controle parece-nos crucial para entender a persistência da crise de segurança pública e como ela se revela em diferentes níveis pela federação, bem como em relação a um dos seus principais problemas: a violência e a letalidade policial no Brasil.

2. A crise da segurança pública e a violência policial

A política de segurança pública no Brasil sofre com a falta de coordenação e de articulação entre União, Estados e municípios. Como esse quadro acompanha a trajetória do federalismo brasileiro, a crise na área se torna permanente. Contudo, diversos outros fatores, políticos, socioeconômicos e culturais, podem ser operacionalizados para explicar o resultado da ação policial violenta, fatores estes que se fossem todos manejados escapariam do nosso objetivo aqui.

Chamamos atenção para o fato de que, embora seja possível observar no debate político a defesa de projetos que visem melhorias na segurança pública e queda dos índices de violência, na literatura pouco se fala sobre as condições de trabalho dos policiais, como estratégia suplementar de aperfeiçoamento das políticas de segurança no Brasil (Durante & Junior, 2013)⁵. Em termos da violência a que são submetidos os integrantes das Polícias, os dados sobre a vitimização de integrantes das PCs e PMs revelam que eles sofrem com crimes violentos letais e intencionais (CVLI) (Gráfico 3).

Gráfico 3 - Policiais Civis e Militares vítimas de CVLI (Brasil: 2013-2018)



Fonte: Bueno & Lima (2019). Elaboração Própria.

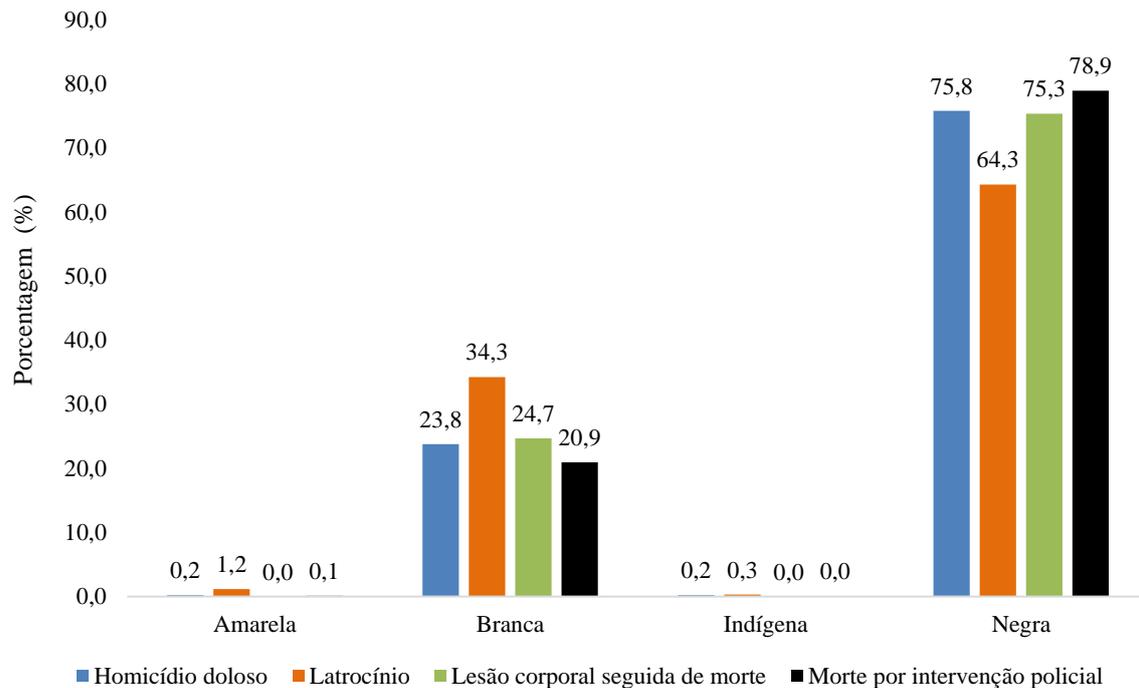
É fato que na última década os números de CVLI encontram-se estabilizados quando os policiais estão em serviço e em tendência de queda nas demais situações (Gráfico 3). Ou seja, de uma maneira geral esses dados revelam uma tendência em sentido contrário do crescimento dos números totais sobre homicídios em geral e o resultado letal da ação policial, conforme retratado no Gráfico 5 adiante.

Segundo *survey* realizado globalmente, em 2019 o Brasil foi um dos países onde as pessoas se sentiam mais inseguras em andar sozinhas (Gallup, 2020). Esse é um reflexo do problema de segurança enfrentado pelo país, os dados sobre crimes com resultado morte ajudam a entender essa constatação.

De acordo com informações divulgadas pelo Atlas da Violência (Cerqueira, 2021), as taxas de homicídio nos Estados brasileiros variam de 10 a 42,7 por 100 mil habitantes. Em 2020, o homicídio doloso, a lesão corporal seguida de morte e o latrocínio foram as principais causas de morte violenta no Brasil (Gráfico 4). No caso do latrocínio, previsto no Código Penal

como crime contra o patrimônio, é o tipo penal que prevê o roubo (crime-fim) qualificado, em que a violência empregada promove o resultado morte (crime-meio).

Gráfico 4. Porcentagem de mortes violentas por tipo de ocorrência e raça/cor no Brasil (2020)



Fonte: Bueno & Lima (2021). Elaboração Própria.

Em 2020, do total de mortes violentas intencionais (MVI) reportadas pelos Boletins de Ocorrência (BOs), 83% foram homicídios dolosos, 12,8%, mortes em decorrência de intervenção policial em serviço e fora, 2,9%, latrocínios e 1,3% identificados como lesão corporal seguida de morte (Bueno & Lima, 2021). Tão relevante quanto esses números é observar que as MVIs ocorrem, principalmente, entre a população negra (Gráfico 4). No caso das mortes resultado da intervenção policial, as Polícias matam quase quatro vezes a população negra em comparação com a branca⁶.

Sem dúvida, esse é um dos maiores problemas de segurança pública no Brasil: a letalidade das Polícias, que atinge toda a população, sobretudo a negra (Zilli, 2018). As Polícias estaduais carregam uma herança autoritária que se reflete no seu modelo institucional e nos inúmeros abusos aos direitos humanos, principalmente no que diz respeito ao uso da força e a

sua seletividade (Cano, 2006). Ainda que possa se apresentar de diversas formas, os dados da letalidade policial são comumente utilizados para representar esse problema.

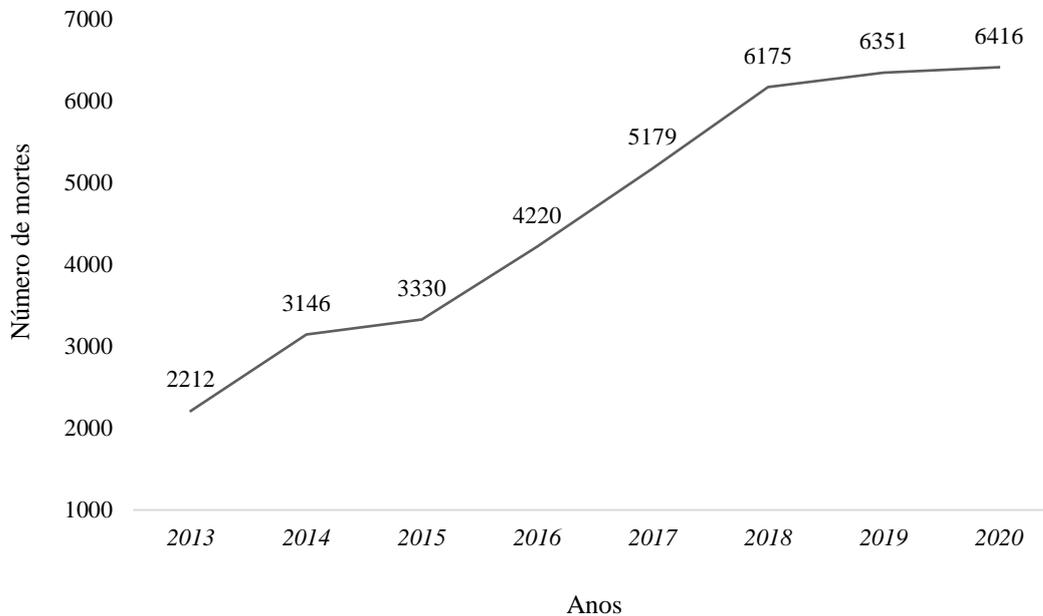
A violência praticada pelas Polícias também caracteriza um enorme desafio institucional para a formulação e implementação de modelos de controle que inibam a violência praticada por agentes estatais. Apesar do problema ser consenso na literatura e, em certa medida, no debate público, o mesmo não ocorre para a definição da metodologia utilizada para medir o nível dessa letalidade.

Além do mais, são poucos os estudos que apresentam e analisam evidências empíricas sobre a questão no país (Cano, 1997; Sinhoretto; Schlittler; Silvestre, 2016; Zilli, 2018; Ramos & Nunes, 2020). São três as principais formas adotadas pela literatura para mensurar o uso da força letal por parte das polícias: a razão entre civis feridos e civis mortos em ocorrência do uso de arma de fogo; a razão entre civis e policiais mortos; e, a proporção de civis mortos, em relação ao total de homicídios dolosos (Zilli, 2018, p.73). Não obstante, o nível considerado aceitável também não é consenso, sendo muitas vezes interpretado de forma arbitrária.

Outro desafio está na produção de dados policiais e criminais. Longe de ser um processo isento e imparcial, refletem a interpretação das instituições responsáveis pela coleta, organização e disponibilização dos dados (Bueno, Lima & Costa, 2021). Todavia, de forma comparativa, há informações suficientes para afirmar que a Polícia brasileira, sob comando dos governadores, é uma das que mais mata no mundo quando comparada com outras nações (Human Rights Watch, 2021).

E o cenário não é nada animador. Dados divulgados pelo FBSP demonstram que mortes decorrentes de intervenções policiais cresceram nos últimos anos (Gráfico 5). E há fortes indícios de que a maior força investida pelas Polícias não seja suficiente para controle da criminalidade no decorrer do tempo, como já foi verificado por Monteiro, Fagundes & Guerra (2020), na cidade do Rio de Janeiro, em que um maior nível de letalidade policial está positivamente relacionado ao aumento da criminalidade.

Gráfico 5. Quantidades de mortes por intervenção policial: Brasil (2013 – 2020)

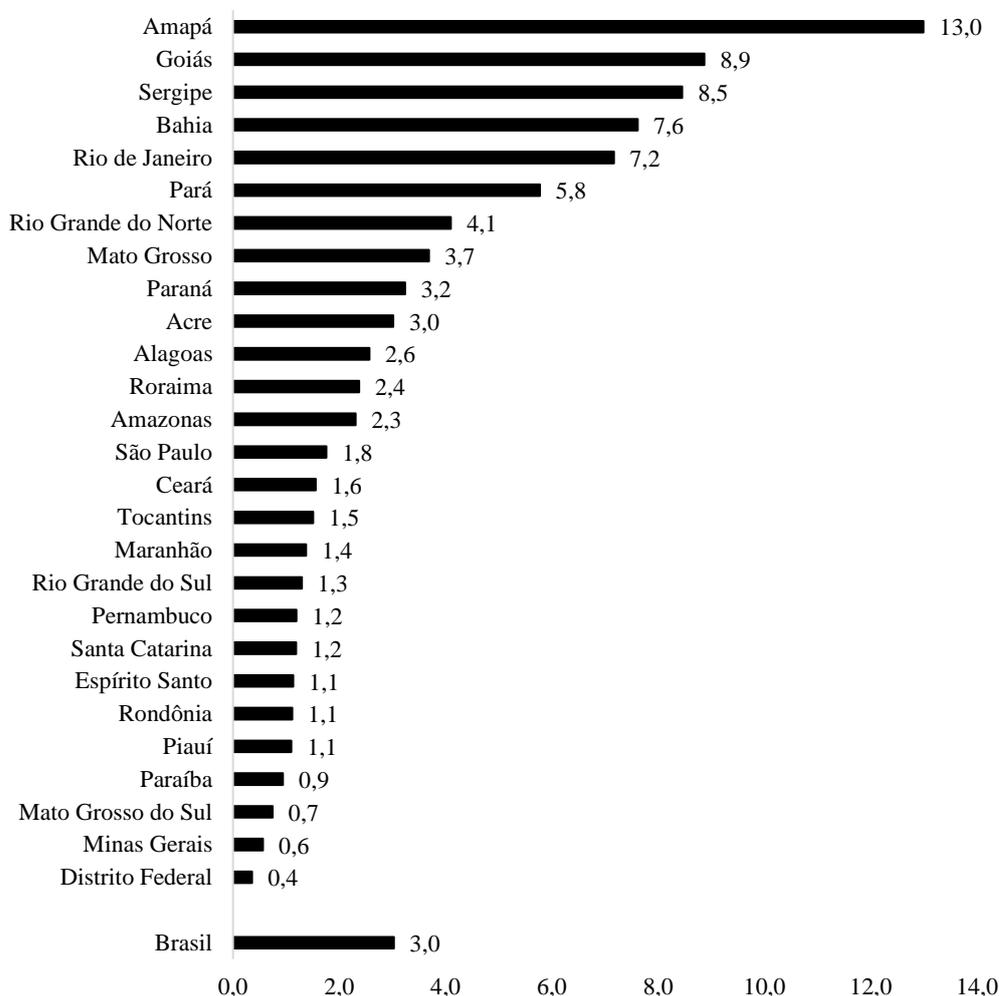


Fonte: Bueno & Lima (2021). Elaboração Própria.

Entrementes, a violência policial se apresenta em graus distintos no território brasileiro, como pode ser observado a partir das taxas de mortalidade por intervenção policial. O Estado do Amapá (AP) é o que apresenta maior taxa. Ademais, nove Estados apresentam taxas maiores que a média nacional. Igualmente, a elucidação dos casos de homicídios também varia consideravelmente na federação, apresentando taxas distintas (Lima & Costa, 2014).

Essas diferenças também podem ser observadas entre os 50 municípios brasileiros com maiores números absolutos de morte causada pelas Polícias no ano de 2020, sendo a cidade do Rio de Janeiro (RJ) a que apresenta o maior número absoluto de mortes, com 415 (quatrocentos e quinze) casos, e a cidade de Jequié (BA), a que apresenta a menor quantidade, com 16 (dezesseis) (Bueno & Lima, 2021).

Gráfico 6. Taxa de mortalidade por intervenções policiais nos Estados (2020)



Fonte: Bueno & Lima (2021). Elaboração Própria.

Contudo, ainda que a intensidade apresente diferentes graus na federação, de acordo com dados do FBSP o perfil das vítimas é majoritariamente de homens (98%), negros (78,9%) e na faixa etária de 18 e 29 anos (68,8%). Assim, a intensidade da violência decorrente da intervenção das Polícias varia entre as unidades federativas, mas é destinada a um público específico: homens negros e jovens. Isto é, os dados reproduzem a profunda heterogeneidade federativa e a desigualdade social brasileira.

Em suma, as desigualdades regionais e o aspecto social da violência praticada pelas Polícias indicam, portanto, a necessidade urgente da adoção de uma coordenação maior, não só da política de segurança em si, mas, também, das instituições de controle, como os MPes.

3. O lugar do controle sobre as Polícias na agenda dos MPs

A heterogeneidade e a diversidade dos MPs são categorias fundamentais para compreender o funcionamento dessas instituições (Abrucio, Viegas & Rodrigues, 2021). Contudo, de modo geral o MP brasileiro voltou as suas atividades para o combate à corrupção na última década (Sampaio & Viegas, 2019; Kerche & Viegas, 2020), o que ocorreu, inclusive, na comunicação institucional que o MPF desenvolveu nas redes sociais (Viegas & Xavier, 2021).

A priorização de uma área em detrimento de outra não se trata de um mandamento constitucional, pois não cabe a essas instituições atuarem com mais intensidade em um assunto. Na Assembleia Nacional Constituinte, os debates sobre o MP previam uma instituição que exercesse o monopólio da ação penal e que também fosse responsável pela defesa de direitos difusos e coletivos em sentido amplo, como direitos humanos, saúde, educação, meio ambiente etc.

Para tanto, justificava-se a sua autonomia em relação ao governo e aos Poderes constituídos, bem como a independência funcional dos seus membros (Kerche & Viegas, 2020). Nesse sentido, a instituição foi projetada com enorme rol de atribuições na sua respectiva unidade da federação, sem que fosse dada pela CF/88 qualquer prioridade a um ou outro assunto.

O direcionamento das atividades dos MPs para certos temas indica que os recursos humanos e a sua estrutura destinaram-se para assuntos específicos, não como algo determinado pela CF/88 ou pela legislação infraconstitucional. No caso do combate à corrupção, essa atividade conforma uma agenda, como assinalam os estudos que se dedicam ao assunto (Avritzer & Marona, 2017; Almeida, 2019; De Sa e Silva, 2020; Engelmann, 2020; Engelmann & Pilau, 2021; Viegas, 2020).

Em termos organizacionais, portanto, endógenos de cada MP, essa forma de atuação que concentra recursos e práticas investigativas e judiciais em uma determinada área, sugere como estão definidos os aspectos de poder e controle, sobretudo os caminhos da política na organização (Viegas, 2020). Somente em uma organização hierarquizada será possível dar um sentido tão claro para as ações dos seus integrantes, que gozam de independência funcional.

A respeito, Viegas (2020) aduz como aspectos ligados ao *design* do MPF e a sua governabilidade conferem o seu funcionamento concreto e possibilitam ações de combate à

corrupção como a Lava Jato. As lideranças da organização exercem controle sobre os demais integrantes, o que permite direcionar os compartimentos em determinado sentido, como selecionar os alvos específicos e executar as ações de investigações e judiciais no *timing* que for necessário.

Em outro giro, interessante é que ainda que alguns desses aspectos do MPF possam se reproduzir nos MPEs, o combate à corrupção por iniciativa destes não se refletiu em maiores prejuízos políticos para os governadores, pelos menos não se encontra demonstrado até o momento. Houve tentativas por mimetismo quanto às práticas do MPF e da Lava Jato, aqui e ali, porém sem sucesso (Viegas, Loureiro & Toledo, 2020).

Na realidade, a agenda teve impacto direto no âmbito da União. Coordenada pelo MPF, a Lava Jato se insere nonexo de causalidade do impeachment de Dilma Rousseff, em 2016, e no resultado das eleições, de 2016 e de 2018, em correlação com uma série de fatores endógenos e exógenos à instituição, que não cabem discutir aqui (Viegas, Loureiro & Toledo, 2020). Entre esses fatores, destacamos a postura de embate dos membros do MPF em relação ao governo federal, cuja autonomia, paradoxalmente, foi ampliada ainda mais por iniciativa do Poder Executivo, entre 2003 e 2016, durante os governos de Lula e Dilma, o que não se observou nos Estados de uma maneira geral.

Essas perspectivas analíticas e constatações são relevantes tendo em vista que o controle sobre as Polícias parece que não entrou na agenda dos MPs da União e dos Estados. No caso dos MPEs, responsáveis pela maior parte do controle, tudo isso é ainda mais problemático, pois as PCs e PMs estão na esfera de atribuição das instituições de controle e o problema se manifesta de diversas formas, tanto pelo ângulo organizacional como das práticas dos seus integrantes.

O CNMP regulamentou o assunto na Resolução n. 20 de 2007, que estabeleceu os objetivos e as formas como o controle das Polícias deve ser realizado. Essa resolução traz um rol de providências a serem adotadas por todos os membros dos MPs com atribuição criminal e por aqueles com a atribuição específica de controle das Polícias. Estão previstas visitas às unidades policiais e penitenciárias, o exame de procedimentos instaurados, levantamento de dados sobre as atividades em geral, inclusive para fins de quebra de sigilo de comunicações, a fiscalização de armas, valores, substâncias e bens apreendidos. Assim, se voltam para o monitoramento constante da atividade policial, o que não significa propriamente controle.

Conforme o artigo 2º da referida resolução, destacamos que o controle tem por objetivo “manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade

policial, bem como a **integração** das funções do Ministério Público e das Polícias” (CNMP, 2007, grifamos). Essa passagem é relevante porque indica que em certos assuntos, como na atuação criminal, deve haver comunhão de esforços entre MPs e as Polícias.

E faz sentido que assim o seja pelo simples fato de que o monopólio da ação penal é atribuição MP e que isso implica na necessidade de produção de provas que justifiquem a persecução penal, ou seja, elucidação dos casos e das ocorrências policiais. Mas, não que se volta necessariamente para o controle das Polícias, pelo contrário, a depender do tipo de integração, poderá haver uma espécie de *confusão* entre controlados e controladores na perseguição de objetivos comuns.

Na verdade, na esteira da agenda do combate à corrupção, o CNMP tratou de expedir resoluções como as de n. 181/2017 e 183/2018. Na prática, essas resoluções explicitam a *confusão* entre as funções dos membros dos MPs e das Polícias, uma vez que a regulamentam a investigação criminal no âmbito do MP, nos moldes da realizada nos inquéritos policiais conduzidos por delegados das PCs, outra novidade que não decorre da opção do constituinte originário, que claramente separou as atribuições do MPs das Polícias (Kerche & Viegas, 2020).

Em 2015, o CNMP reconheceu o crescimento do número de mortes em operações policiais e a necessidade de esclarecimento e combate à letalidade policial, razão pela qual expediu a Resolução n. 129, que oferece regras para o controle da investigação de morte decorrente de intervenção policial. Esse documento explicita que cabe aos MPs fomentarem políticas públicas para prevenção da letalidade policial. Porém, na maior parte reproduz dispositivos legais do Código de Processo Penal, pouco inovando no controle sobre as Polícias, em especial em termos de coordenação e articulação entre os MPs.

Apesar de no ano de 2018 o CNMP ter celebrado acordo de cooperação com o FBSP, voltado para a pesquisa e o aperfeiçoamento da atividade de controle das Polícias, até o momento esse acordo não produziu mudança normativa ou nova recomendação por parte do CNMP e dos MPs. Também, não se verificou qualquer indução para que o assunto entre em definitivo na agenda dos MPs da União e dos Estados com base nos resultados.

Ainda pelo ângulo organizacional, mas agora voltado para as unidades dos MPs nos Estados, apenas o MP do Acre (MPAC), em 2021, indicava em seu site um Centro de Apoio (CAOP) destinado ao controle externo da atividade policial. Essas unidades da estrutura interna de cada um dos MPEs são importantes porque coordenam e articulam os procuradores e as promotorias de justiça com atribuição no mesmo tema, expedem recomendações, notas

técnicas, realizam estudos sobre temas específicos, e assim direcionam os comportamentos de procuradores e promotores de justiça.

O MP de Mato Grosso do Sul (MPMS) e o MP de Pernambuco (MPPE), apesar de indicarem a atuação de CAOPs no controle externo, estes não são exclusivos, isto é, estão combinados com os temas criminal e defesa social, respectivamente. No tema mais abrangente de segurança pública, foi possível encontrar apenas três CAOPs, sendo eles no MP da Bahia (MPBA), MP do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS) e MP de Sergipe (MPSE). Em contrapartida, verificamos ao menos 19 CAOPs na área da infância e juventude e em meio ambiente, com atuação exclusiva e não exclusiva.

Outros cinco MPEs detêm Grupos de Atuação Especial de controle externo da atividade policial: MPBA, Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul (MPMS), Ministério Público do Estado do Piauí (MPPI), Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) e Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO). Embora isso não se manifeste em número de procedimentos instaurados, como adiante demonstraremos.

Todos os MPEs contam com Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO), voltados para combate à corrupção e ao crime organizado, o que pode envolver o controle sobre a atividade policial. Contudo, o funcionamento dos GAECOS se insere no contexto das práticas dos MPEs, ainda que se faça de maneira especializada, e não se tem conhecimento da repercussão do controle que os GAECOS realizam sobre as Polícias.

Não se identificam esforços coordenados entre os MPs da União e dos Estados, bem como entre estes, no sentido de, pelos GAECOS, reduzir a letalidade policial. Vale dizer que, pela forma como os GAECOS estão organizados e a sua composição, as suas atividades mais se aproximam da policial, vinculada ao Executivo, do que propriamente dos MPs.

Essas unidades são coordenadas por membros do MP designados pelo chefe desta instituição, o que, por si só, possui implicações relacionadas aos caminhos da política no seu contexto organizacional (Viegas, 2020). Além disso, e não menos importante, os GAECOS são integrados por membros das Polícias, normalmente escolhidos pela chefia do MP, mas designados pelos governadores, sem que se tenha transparência quanto aos motivos e fundamentos dessas escolhas.

No que tange à atuação concreta de controle dos MPEs sobre as Polícias, com base nos relatórios do CNMP, representou apenas 0.73% entre os principais assuntos objeto de inquéritos civis e procedimentos preparatórios, no ano de 2018 (Tabela 1). É possível que tenha sido

realizado e incluído em outros temas, categorizados pelo CNMP como improbidade administrativa, demais assuntos, patrimônio público, concurso público e direito militar.

Tabela 1. Principais assuntos da atuação extrajudicial (inquérito civil e procedimento preparatório) dos MPEs agregados por região do Brasil (2018)⁷

Assunto	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
Improbidade administrativa	33.10%	20.21%	20.41%	14.66%	16.20%	18.63%
Meio ambiente	14.12%	21.35%	6.24%	20.40%	14.47%	16.59%
Demais assuntos	15.90%	16.42%	23.22%	17.78%	11.14%	16.31%
Direito da criança e do adolescente	2.03%	5.88%	10.05%	5.40%	15.09%	8.40%
Patrimônio público	4.34%	4.30%	1.96%	15.76%	5.65%	7.76%
Saúde	5.15%	5.71%	14.63%	5.65%	8.49%	7.58%
Direito do consumidor	4.78%	4.08%	3.44%	4.32%	7.34%	4.98%
Ordem urbanística	3.03%	4.44%	3.05%	7.59%	4.06%	4.97%
Educação	2.15%	4.74%	8.18%	2.22%	3.19%	3.82%
Servidor público civil	2.45%	2.26%	0.33%	1.08%	3.21%	1.92%
Pessoa idosa	1.03%	2.32%	2.63%	1.60%	1.49%	1.82%
Pessoas com deficiência	1.20%	2.78%	1.29%	1.26%	1.11%	1.55%
Licitações	1.92%	1.96%	0.27%	0.48%	2.41%	1.40%
Responsabilidade civil	4.41%	0.29%	0.12%	0.14%	1.58%	0.92%
Controle sobre a atividade policial	0.42%	0.91%	1.40%	0.66%	0.41%	0.73%
Domínio público	0.77%	0.47%	0.32%	0.14%	1.46%	0.64%
Concurso público	0.66%	0.74%	0.27%	0.24%	1.09%	0.61%
Direito eleitoral	1.58%	0.29%	1.48%	0.14%	0.38%	0.54%
Acessibilidade	0.39%	0.32%	0.09%	0.36%	1.05%	0.50%
Direito militar	0.29%	0.07%	0.57%	0.02%	0.06%	0.14%
Repasso verbas públicas	0.17%	0.10%	0.03%	0.07%	0.08%	0.08%
Minorias étnicas	0.00%	0.33%	0.00%	0.00%	0.01%	0.07%
Repasso verbas SUS	0.09%	0.04%	0.00%	0.02%	0.04%	0.04%
Direitos indígenas	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%

Fonte: CNMP (2019). Elaboração própria.

Contudo, o formato dos relatórios do CNMP, além de não promover transparência em relação ao controle sobre as Polícias, obstaculiza o controle de outras instituições e da sociedade sobre os próprios MPEs, o que verificamos em todos esses documentos da última década. Entre os problemas, a constante mudança na forma da apresentação dos dados, ano após ano, dificulta a análise por série temporal. A categorização dos assuntos sem critério definido, os gráficos

disponibilizados, a explicação sobre o que cada procedimento tem de específico em relação a outro, são algumas das coisas que tornam difícil a análise até mesmo por pesquisadores experientes, o que dizer da população em geral.

Por sua vez, os procedimentos administrativos, que tratam de assuntos que não são objeto dos inquéritos civis e seus procedimentos preparatórios (Sampaio & Viegas, 2019), também destinaram pouca atenção ao controle sobre a atividade policial em comparação com outros temas em 2018.

Tabela 2. Principais assuntos da atuação extrajudicial (procedimento administrativo) dos MPEs agregados por região do Brasil (2019)

Assunto	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
Demais assuntos	39%	29%	30%	35%	17%	28%
Direito da criança e do adolescente	11%	21%	16%	20%	40%	26%
Saúde	24%	13%	15%	7%	13%	14%
Pessoa idosa	5%	8%	7%	18%	9%	10%
Direito do consumidor	2%	7%	3%	9%	2%	4%
Meio ambiente	5%	4%	6%	2%	4%	4%
Educação	3%	4%	7%	3%	3%	3%
Pessoas com deficiência	1%	4%	3%	4%	4%	3%
Improbidade administrativa	3%	4%	4%	0%	1%	2%
Ordem urbanística	1%	1%	3%	1%	2%	1%
Patrimônio público	1%	2%	1%	1%	2%	1%
Controle sobre a atividade policial	1%	1%	4%	0%	2%	1%
Servidor público civil	2%	0%	1%	0%	1%	1%
Responsabilidade civil	2%	0%	0%	0%	0%	0%
Concurso público	0%	1%	0%	0%	0%	0%
Direito eleitoral	0%	1%	0%	0%	0%	0%
Direito militar	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Minorias étnicas	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Direitos indígenas	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fonte: CNMP (2019). Elaboração própria.

Conforme observamos, apenas 1% desses procedimentos trataram do controle sobre as Polícias (Tabela 2). No mesmo sentido, o controle pode estar contido em procedimentos categorizados pelo CNMP como demais assuntos, improbidade administrativa, patrimônio público, mas isso também não contribui para o controle e a transparência, tanto sobre as ações das Polícias como dos MPEs.

Outros procedimentos instaurados pelos MPEs no período sequer mencionam o controle sobre a atividade policial, tais como a notícia de fato e o procedimento investigatório criminal. Embora saibamos que o controle administrativo não seja a única forma de controle que os membros do MPEs realizam sobre as Polícias, tendo em vista que ocorre no âmbito das investigações conduzidas pelas próprias Polícias (inquérito policial) e processos criminais, é relevante a pequena atenção que o tema recebe de uma maneira geral em todos os relatórios do CNMP da última década. No caso dos processos criminais, o tema não aparece nesses documentos. Por tudo isso, parece-nos evidente que o assunto ainda não entrou na agenda dos MPs.

4. Discussão e conclusões

Em uma federação se constitui o processo de *shared decision making*, ou seja, a interdependência enfrenta o problema da coordenação e da articulação entre níveis de governos autônomos (Pierson, 1995; Abrucio, 2005). A necessidade de controles mútuos, sob as formas institucionalizadas de mecanismos de *checks and balances*, soma-se à necessidade de coordenação, aspecto este fundamental para compreensão e produção das políticas públicas.

Ao contrário de outras políticas públicas, como saúde e assistência social, no Brasil a segurança pública não passou pelo mesmo processo de descentralização com a redemocratização e se manteve sob responsabilidade dos Estados. Assim, apenas pela perspectiva do federalismo, o problema de segurança parece muito relacionado a duas constatações: a falta de coordenação e de articulação entre os entes da federação e a sua descentralização.

Esses são problemas que, como ressaltamos, acompanham a trajetória do federalismo brasileiro. Não só a política de segurança, mas o próprio controle se encontra fragmentado e sofre com a heterogeneidade e diversidade dos MPEs, que apresentam diferentes capacidades institucionais para realizá-lo.

Portanto, para compreender o funcionamento das Polícias e o controle que é realizado sobre elas, é fundamental considerar o poder que foi reservado aos governadores em relação ao uso da força, mas também a força que suas estruturas de poder exercem sobre essas instituições de segurança e de controle. A política de segurança pública e o controle sobre as Polícias operam em contextos políticos e sociais semelhantes.

Por isso, entendemos que o modelo federativo brasileiro pode ser um impeditivo ao controle eficaz das Polícias, já que tanto o agente controlado (PCs e PMs) como o controlador (MPEs) compartilham de proximidade com o governo estadual e estão submetidos, em tese, às mesmas estruturas de poder e ação de elites políticas que atuam nesses limites.

São poucos os trabalhos que buscam oferecer explicações para o alto nível de violência policial no Brasil, e nós não buscamos esgotar o assunto aqui. Até porque deveríamos abarcar aspectos da trajetória do Estado brasileiro e fatores persistentes das dimensões da nossa política, sociedade, cultura e economia, como aduzem os grandes intérpretes do Brasil (Faoro, 2012; Freyre, 2003; Furtado, 2007; Holanda, 1995). Quiçá, incluir aspectos ainda mais amplos, que definem o funcionamento do Estado e das suas instituições de segurança e mecanismos de controle social nas modernas sociedades capitalistas (Offe, 1984; Foucault, 1987; Baratta, 2002; Wacquant, 2007; Christie, 2009).

Restritos ao nosso recorte, a explicação comumente utilizada nos estudos de segurança pública no Brasil está pautada nas características do nosso regime político e na herança que as Polícias carregam das funções que lhes eram destinadas no período ditatorial (Cano, 2006). No entanto, para entender as causas da violência policial e as diferentes intensidades com que se consuma na federação (Gráfico 6) e, no mesmo sentido, as diferentes prioridades dos MPEs (Tabelas 1 e 2), é preciso considerar a tensão que se estabelece a partir da relação entre federalismo e controle.

Nessa relação, incidem fatores contextuais e as especificidades regionais, como vêm a ser os fatores políticos, socioeconômicos, culturais, e até mesmo próprios ao desenho da política de segurança (Oliveira, 2012). Ressaltamos, com isso, a necessidade de aproximar os estudos sobre a violência policial no Brasil às análises de políticas públicas pela perspectiva do federalismo.

Como demonstra Oliveira (2012), no Estado de São Paulo foi possível observar a relação entre a plataforma política do Executivo e o padrão de atuação da Polícia. Ou seja, fatores históricos ajudam a entender essa realidade, mas o desenho institucional também importa. Variáveis como remuneração, condições de trabalho, formação profissional e estrutura dos concursos públicos, que variam entre os Estados, se refletem na atuação das PCs e PMs.

Poncioni (2005), por exemplo, ao analisar os currículos dos cursos de formação profissional ministrados pelos centros de ensino e treinamento profissional do Estado do Rio de Janeiro, demonstra, entre outros fatores, o caráter descontínuo e fragmentário da formação

policial. As altas as taxas de suicídio entre policiais podem estar correlacionadas às condições de trabalho enfrentadas por esses profissionais (Miranda & Guimarães, 2016), o que pode variar significativamente entre os entes.

Conquanto, este estudo reuniu dados que sugerem padrões em relação à violência policial e ao controle que se realiza sobre as Polícias, e isso se manifesta por todo o país. Em primeiro lugar, os CVLI praticados contra policiais encontram-se em tendência de queda nos últimos anos (Gráfico 3). No mesmo período, a intervenção das Polícias teve como principais vítimas pessoas negras (Gráfico 4) e encontram-se em tendência de alta para toda a população (Gráfico 5).

Como demonstramos, ainda que o tema da segurança pública e, especificamente, da violência policial e sua letalidade no Brasil sejam de extrema importância, parece que ainda não ocuparam o devido espaço na agenda de prioridade dos MPEs. Os recursos dessas instituições de controle não estão sendo destinados como prioridade para controle das Polícias, como atestam os aspectos organizacionais e a atuação prática de seus membros.

Ainda que se constitua um objetivo da república federativa reduzir as desigualdades regionais (artigo, 3º, III, CF/88), e isso se aplica à segurança pública, o CNMP, a quem caberia orientar e fiscalizar todos os ramos do MP brasileiro, não realiza esforços no sentido de uma coordenação nacional na temática da segurança e de controle da atividade policial. Fica evidente a ausência de uma diretriz nacional que coordene a atuação dos MPEs no tema.

Na realidade, em todos os relatórios do CNMP nos últimos 10 anos o assunto aparece de maneira pouco expressiva diante da relevância que tem para a sociedade brasileira. Os aspectos organizacionais e as práticas dos integrantes dos MPEs demonstram que a priorização das suas atividades não se voltou para o controle sobre as Polícias, ou fracassa retumbantemente pela atual maneira como o tema é enfrentado.

Não bastasse, a problemática do controle sobre as Polícias parece que sofre com uma espécie de simbiose. As relações íntimas que se estabelecem entre governadores e os respectivos MPEs⁸ certamente afetam o funcionamento destes. O resultado disso pode ser um tipo de atuação como se observou na agenda do combate à corrupção, que pouco abalou a governabilidade nos Estados por iniciativas de seus MPs, até onde sabemos. Essa agenda pode ter se voltado para controle dos MPEs sobre os municípios desses Estados, e isso é algo que precisa ser alvo de mais pesquisa e de estudo com profundidade.

A força das estruturas de poder dos governadores pode dificultar ou mesmo inviabilizar que se realize o controle efetivo da atividade policial. Soma-se a isso que recentes mudanças possibilitaram aos integrantes do MP brasileiro desenvolver atividades investigativas na esfera criminal. Nesse aspecto, passaram a realizar práticas próximas da rotina das Polícias, e assim atuam cada vez mais como policiais, no sentido de um *ethos* (Bourdieu, 1989, 2007), o que, frisamos, não foi uma decisão do constituinte.

Pode ser importante realizar estudos que busquem compreender melhor como se dá essa “integração” entre agente controlado e controlador que, não apenas pelas características do federalismo brasileiro, tem sido induzida pelo CNMP (*vide* Resolução n. 20/2007 e outras resoluções que regulamentaram a investigação criminal). Nesse sentido, fundamental analisar e comparar o perfil (origem social, formação e trajetória profissional) e o recrutamento dos agentes do Estado para a carreira pública dos MPEs e grupos especializados de atuação típica policial, no intuito de tentar compreender como “as suas prioridades” se materializam nos procedimentos que conduzem, em especial nos que são voltados para controle sobre as Polícias.

5. Referências

- Abrucio F. L., Viegas, R. R., Rodrigues, R. V. (2021) *A agenda esquecida do federalismo brasileiro: assimetria, heterogeneidade e diversidade dos Ministérios Públicos*. Preprint Scielo. DOI: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.2669>.
- _____, F. L. (1998). *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. Editora Hucitec
- _____. (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, (24), 41-67.
- _____, & Samuels, D. (1997). A nova política dos governadores. *Lua Nova*, 137-166.
- Arantes, R. B. (2002). *Ministério público e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré: Educ, 327p.
- Almeida, F. (2019). Os juristas e a crise: a Operação Lava Jato e a conjuntura política brasileira (2014-2016). *Plural*, v.26.2, ago./dez., 96-128.
- Arretche, M. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. SciELO-Editora FIOCRUZ.
- Avritzer, L. & Marona, M. (2017). A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. *Dados*, v. 60, n. 2, 359-393.

- Avritzer, L. (2019). *O pêndulo da democracia*. São Paulo, Todavia.
- Ballesteros, P. R. (2014). Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 8(1).
- Baratta, A. (2002). *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: Introdução à Sociologia do Direito Penal*. 3. ed. Trad. Juarez Cirino dos Santos. Rio de Janeiro: Revan.
- Berlatto, F. (2017). *Sociologia política da segurança pública: um estudo dos secretários estaduais*. Tese de doutorado, Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Defesa: Curitiba.
- Bourdieu, P. (2007). *A distinção: crítica social do julgamento*. Tradução de Daniela Kern e Guilherme Teixeira. São Paulo: Edusp.
- _____. (1989). A força do direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico. In: Bourdieu, P. *O poder simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88). Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
- Broschek, J., Petersohn, B., & Toubeau, S. (2017). Territorial politics and institutional change: A comparative-historical analysis. *Publius: The Journal of Federalism*, 48(1), 1-25.
- Bueno, S. & Lima, R. S. de. (2019). 13º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. *Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-13/>
- Bueno, S. & Lima, R. S. de. (2021). 15º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. *Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v6-bx.pdf>
- Bueno, S., Lima, R. S. D., & Costa, A. T. M. (2021). Quando o Estado mata: desafios para medir os crimes contra a vida de autoria de policiais. *Sociologias*, 23, 154-183.
- Cano, I. (1997). *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER.
- _____. (2006). Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. *Revista Internacional de Direitos Humanos*.
- Cerqueira, D. (2021). *Atlas da Violência 2021* / Daniel Cerqueira et al., — São Paulo: FBSP.
- Christie, N. (2009). *Crime Control as Industry: towards Gulags, Western Style*. 3. ed. rev. e ampl. Londres (Inglaterra): Routledge.
- CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público (2007). *Resolução nº 20*. Brasília, DF.
- _____. Conselho Nacional do Ministério Público (2015). *Resolução nº 129*. Brasília, DF.

- _____. Conselho Nacional do Ministério Público (2017). *Resolução nº 181*. Brasília, DF.
- _____. Conselho Nacional do Ministério Público (2018). *Resolução nº 183*. Brasília, DF.
- _____. Conselho Nacional do Ministério Público. (2019) *Ministério Público: um retrato – dados de 2028*. Brasília, DF.
- Codato, A. (2008). *Elites e instituições no Brasil: uma análise contextual do Estado Novo*. Tese de doutorado, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Defesa: Campinas.
- Costa, A., & Grossi, B. (2007). Relações intergovernamentais e segurança pública: uma análise do fundo nacional de segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 1(1).
- De Sa e Silva, F. (2020). From Car Wash to Bolsonaro: Law and Lawyers in Brazil’s Illiberal Turn (2014–2018).” *Journal of Law and Society*, 47, no. S1.
- Durante, M. O., & Junior, A. O. (2013). Vitimização dos policiais militares e civis no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 7(1).
- Engelmann, F & Pilau, L. (orgs.). (2021). *Justiça e poder político: elites jurídicas, internacionalização e luta anticorrupção*. Porto Alegre, Ed. da UFRGS.
- Engelmann, F. (2020). The ‘Fight against Corruption’ in Brazil from the 2000s: A Political Crusade through Judicial Activism. *Journal of Law and Society*, 47, S74-S89.
- Faoro, R. (2001). *Os donos do poder: formação do patronato brasileiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro, ed. Globo.
- Foucault, M. (1987). *Vigiar e Punir: história da violência nas prisões*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Franzese, C., & Abrucio, F. L. (2013). Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In *Federalismo e políticas públicas no Brasil* (pp. 361-386).
- Freyre, G. (2003). *Casa-Grande e Senzala*. São Paulo: Global Editora.
- Furtado, C (2007). *Formação econômica do Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras.
- Gallup, Inc. (2021). *Global Law and Order 2020*. New York: Gallup Press.
- Holanda, S. B. [(1995) 1936]. *Raízes do Brasil*. 26ª ed. São Paulo, Companhia das Letras.
- Human Rights Watch (organization). (2021) *Human Rights Watch World Report 2021: Events of 2020*.

- Kerche, F. (2009). *Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*. Edusp.
- Kerche, F., & Viegas, R. R. (2020). Ministério Público brasileiro: de defensor de direitos a combatente da corrupção. In: *Anais do 12º Encontro da ABCP*. João Pessoa.
- Lima & Costa (2014). A Investigação de Homicídios no Brasil. *Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. Disponível em:
https://forumseguranca.org.br/storage/publicacoes/FBSP_Investigacao_homicidios_Brasil_2013.pdf Acesso em: 20/09/2021.
- Marona, M., & Kerche, F. (2021). From the Banestado Case to Operation Car Wash: Building an Anti-Corruption Institutional Framework in Brazil. *Dados*, 64.
- Miranda, D., & Guimarães, T. (2016). O suicídio policial: O que sabemos? *Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 9(1), 1-18.
- Monteiro, J., Fagundes, E., & Guerra, J. (2020). Letalidade policial e criminalidade violenta. *Revista de Administração Pública*, 54, 1772-1783.
- Offe, C. (1984). *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Trad. Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Oliveira, E. N. D. (2012). Políticas públicas e estratégias de controle da ação letal das instituições policiais no Estado de São Paulo. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 6(1), 28-47.
- Peres, U. D. *et al.* (2014). Segurança Pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 8(1).
- Peres, U. D., Bueno, S., & Tonelli, G. M. (2016). Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 10(2).
- Pierson, P. (1995). Fragmented welfare states: Federal institutions and the development of social policy. *Governance*, 8(4), 449-478.
- Poncioni, P. (2005). O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do Estado do Rio de Janeiro. *Sociedade e Estado*, 20, 585-610.
- Ramos, S., & Nunes, P. (2020). *A cor da violência policial: a bala não erra o alvo*. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Rede de Observatórios de Segurança/CESeC.

- Sampaio, M.; Viegas, R. R. (2019). Ministério Público: de fiscal a elaborador de políticas públicas. *43º Encontro Anual Da ANPOCS*.
- Santos, F. G. M. (2001). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Sinhoretto, J., Schlittler, M. C., & Silvestre, G. (2016). Juventude e violência policial no município de São Paulo. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 10(1).
- Stepan, A. (1999). Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. *Dados*, 42(2), 00-00.
- Tomio, F. R. D. L., & Ricci, P. (2012). O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. *Revista de Sociologia e Política*, 20(41), 193-217.
- Viegas, R. R. (2020). Governabilidade e lógica de designações no Ministério Público Federal: os “procuradores políticos profissionais.” *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 33.
- Viegas, R. R., & Xavier, L. (2021) The Political Use of Twitter by the Federal Prosecution Service in Brazil. *IAPSS Virtual World Congress: Democracy, Identity, and Power*.
- Wacquant, L. (2007). *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. 3. ed. rev. e ampl. Trad. Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan.
- Zaffalon, L. (2017). *Uma espiral elitista de afirmação corporativa: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do Sistema de Justiça paulista com as disputas da política convencional*. Tese de doutorado, Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Defesa: São Paulo.
- Zilli, L. F. (2018). Letalidade e vitimização policial: características gerais do fenômeno em três estados brasileiros. *Repositório do Conhecimento do IPEA*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Notas de fim

¹ É o que observamos no governo de Jair Bolsonaro, que tensiona as instituições democráticas e busca retirar autonomia dos demais entes federados (Abrucio et. al., 2020), interferindo também nas Polícias.

² São eles: Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF), Polícia Ferroviária Federal (PFF), Polícias Civil (PCs) e Militar (PMs) e Corpo de Bombeiros (CBs) (artigo 144, CF/88). As PCs, PMs e CBs estão subordinadas ao Poder Executivo dos Estados, portanto, aos governadores, enquanto as outras, à União. De forma complementar, os municípios podem constituir suas próprias Guardas Municipais, também conhecidas como Guardas Civis Municipais (GCMs), para defesa de seus bens, serviços e instalações. Cabe à PF a apuração de infrações penais contra interesses da União, prevenção de tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, polícia marítima e funções de polícia judiciária da União. A PRF e a PFF têm como função o patrulhamento ostensivo de rodovias e ferroviárias federais, respectivamente.

³ O FNSP passou a contar cada vez mais com a iniciativa do governo federal, conforme se extrai do seu Portal da Transparência, disponível no endereço eletrônico da Controladoria-Geral da União (CGU).

⁴ O MP da União (MPU) possui entre os seus ramos o MP Federal (MPF), o MP do Trabalho (MPT) e o MP Militar (MPM) (artigo 128, CF/88). Há, também, a figura dos MPs dos Tribunais de Contas (MPTCs) (artigo 130, CF/88).

⁵ Em que pese os integrantes dessas corporações sofram com abusos recorrentes no local de trabalho e o desrespeito aos seus direitos, como no que se refere ao aspecto remuneratório (Durante & Junior, 2013)

⁶ No mesmo sentido, dados de 2020 do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e do FBSP apontam que mais de 67% da população carcerária no Brasil é formada por negros.

⁷ Os inquéritos civis e os procedimentos preparatórios desses inquéritos são instrumentos exclusivos dos MPs, previstos na Lei de Ação Civil Pública (Lei n. 7347/1985) e regulamentados pela Resolução n. 23/2007 do CNMP (Sampaio & Viegas, 2019). Essa divisão regional na Tabela 1, que segue a forma de apresentação dos dados pelo CNMP, compreende: integram a região Norte os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. Nordeste, os Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Sergipe e Rio Grande do Norte. Centro-Oeste, os Estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal. Sudeste, os Estados de Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de

Janeiro e São Paulo. Sul, os Estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. O MP do Distrito Federal tem atribuições equiparadas aos MPEs.

⁸ Por exemplo, na definição do chefe do MPE e do seu orçamento, bem como se verifica do perfil de Secretários de Segurança Pública, oriundos dos próprios MPEs, e do envolvimento de policiais, civis e militares, designados pelos governadores para trabalhar nos GAECOs, coordenados pelos membros dos MPEs.