

**Como funciona a segurança
pública no Brasil**

Anuário
Brasileiro
**de Segurança
Pública**
2022



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA

EXPEDIENTE

Conselho de Administração

Marlene Inês Spaniol – *Presidente*

Conselheiros

Elizabeth Leeds – *Presidente de Honra*

Cássio Thyone A. de Rosa

Cristiane do Socorro Loureiro Lima

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Denice Santiago

Edson Marcos Leal Soares Ramos

Elisandro Lotin de Souza

Isabel Figueiredo

Jésus Trindade Barreto Jr.

Marlene Inês Spaniol

Paula Ferreira Poncioni

Thandara Santos

Conselho Fiscal

Lívio José Lima e Rocha

Marcio Júlio da Silva Mattos

Patrícia Nogueira Proglhof

EQUIPE FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Diretor Presidente

Renato Sérgio de Lima

Diretora Executiva

Samira Bueno

Coordenação de Projetos

David Marques

Coordenação Institucional

Juliana Martins

Supervisão do Núcleo de Dados

Isabela Sobral

Equipe Técnica

Betina Warmling Barros

Dennis Pacheco

Amanda Lagreca Cardoso

Beatriz Teixeira (estagiária)

Iara Sennes (estagiária)

Thaís Carvalho (estagiária)

Pesquisadora Associada

Sofia Reinach

Consultoras

Marina Bohnenberger

Talita Nascimento

Supervisão Administrativa e Financeira

Débora Lopes

Equipe Administrativa

Elaine Rosa

Sueli Bueno

Antônia de Araujo

FICHA TÉCNICA

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2022

COORDENAÇÃO

Samira Bueno
Renato Sérgio de Lima

ANÁLISES E TEXTOS

Aiala Colares Couto
Alan Fernandes
Amanda Lagreca
Betina Warmling Barros
Cleber Lopes
Daniel Cardoso
David Marques
Dennis Pacheco
Doriam Borges
Felipe Athayde Lins de Melo
Iara Sennes
Ignácio Cano
Isabel Figueiredo
Isabela Sobral
Ivan Marques
Jean Peres
Jeferson Furlan Nazário
Juliana Martins
Luciana Temer
Luciana Zaffalon
Luís Geraldo Santana Lanfredi
Marina Bohnenberger
Natália Albuquerque Dino

Paulo Januzzi
Renata Gil de Alcantara Videira
Renato Sérgio de Lima
Riccardo Cappi
Roberta Astolfi
Samira Bueno
Sofia Reinach
Susana Durão
Talita Nascimento
Thaís Carvalho
Ursula Peres
Vanessa de Jesus

CONSULTORIA ESTATÍSTICA E DE DADOS

Gabriel Tonelli
Fernando Corrêa

PARCERIAS

FENAVIST - Federação Nacional das Empresas de
Segurança e Transporte de Valores
Fundação José Luiz Egydio Setúbal
Instituto Galo da Manhã
Instituto República
Instituto Betty e Jacob Lafer

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO

Analítica Comunicação Corporativa
analitica@analitica.inf.br
(11) 2579-5520

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Oficina 22 Estúdio Design Gráfico e Digital
contato@oficina22.com.br

Nota legal

Os textos e opiniões expressos no Anuário Brasileiro de Segurança Pública são de responsabilidade institucional e/ou, quando assinados, de seus respectivos autores. Os conteúdos e o teor das análises publicadas não necessariamente refletem a opinião de todos os colaboradores envolvidos na produção do Anuário, bem como dos integrantes dos Conselhos Diretivos da instituição.

Licença Creative Commons

É permitido copiar, distribuir, exibir e executar a obra, e criar obras derivadas sob as seguintes condições: dar crédito ao autor original, da forma especificada pelo autor ou licenciante; não utilizar essa obra com finalidades comerciais; para alteração, transformação ou criação de outra obra com base nessa, a distribuição desta nova obra deverá estar sob uma licença idêntica a essa.

Patrocínios e apoios

Edição 2022 do Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Fundação Ford
Open Society Foundations – OSF
Fundação José Luiz Egydio Setúbal
Instituto Galo da Manhã
Instituto República
Instituto Betty e Jacob Lafer
FENAVIST - Federação Nacional das
Empresas de Segurança e
Transporte de Valores

Como funciona a segurança pública no Brasil

Pela nossa Constituição Federal (Preâmbulo, Artigos 5º e 6º), segurança pública é um direito fundamental e condição essencial para o exercício pleno da cidadania, com liberdade, equidade racial e de gênero; paz e valorização da vida e do meio ambiente. E, como direito, segurança precisa se traduzir em políticas públicas que se guiem pelos princípios da transparência, da participação social e de modelos de governança democrática. No entanto, a despeito das mudanças incrementais verificadas nas últimas décadas, que aumentaram a eficiência operacional e tecnológica das forças de segurança do país, a persistência de opções político institucionais que valorizam um modelo de segurança reativo, reprodutor de violências e inequidades e/ou que foca no combate bélico ao crime e ao delinquente, impede que o tema seja tratado como uma política social universal e que precisa atingir toda população brasileira. E, para compreender o significado de tais opções, este texto visa analisar a arquitetura institucional e federativa que modela a segurança pública e a atividade das polícias no país e compreender como funciona a área.

Importante começar lembrando que o Brasil é uma república federativa e está organizado em três níveis de governo e administração: União, Estados e Distrito Federal, e Municípios. A União é a entidade federativa autônoma em relação aos estados e municípios do país e não se confunde com a ação exclusiva do Poder Executivo Federal. Ela é composta pelo Governo Federal, mas também pelo Congresso Nacional, pelo Ministério Público da União (que é subdividido em ramos especializados como Ministério Público Federal - MPF, Ministério Público Militar - MPM, Ministério Público do Trabalho – MPT, e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT), pelas Forças Armadas, pela Polícia Federal, entre outros Órgãos de Estado. Cabe à União exercer as prerrogativas da soberania do Estado brasileiro e traduzir em políticas públicas o ‘Interesse Nacional’ e o modelo de desenvolvimento socioeconômico e ambiental derivado da Constituição Federal.

No plano subnacional, estão os 26 estados e o Distrito Federal, território onde está localizada a capital do país, Brasília. Por fim, o país conta com 5.570 municípios com as mais

Renato Sérgio de Lima
Doutor em Sociologia pela USP e Diretor-Presidente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

¹ Este texto é uma versão consolidada e ampliada de várias apresentações e partes de outros textos que tenho feito ou produzido desde 2018.

diversas faixas populacionais e possibilidades financeiras. Pelo modelo constitucional brasileiro, de modo geral, as políticas sociais no país consideram os municípios como os entes da federação responsáveis, em última instância, por implementar direitos sociais (saúde, educação, assistência social, transporte urbano, etc.) cabendo aos Estados, ao Distrito Federal e à União papéis de coordenação, logística e financiamento das políticas públicas. No entanto, na segurança pública, este modelo geral não se aplica.

A segurança pública constitui, assim, um campo formado por diversas organizações que atuam direta ou indiretamente na busca de soluções para problemas relacionados à manutenção da ordem pública, controle da criminalidade e prevenção de violências. Não se confunde com o Sistema de Justiça Criminal e nem se resume às organizações policiais, por mais que essas tenham papel central no debate público acerca da área. Por esta perspectiva, se somarmos todos os órgãos e agências que possuem poder de polícia, nos termos do Artigo 78, da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tri-

A segurança pública constitui, assim, um campo formado por diversas organizações que atuam direta ou indiretamente na busca de soluções para problemas relacionados à manutenção da ordem pública, controle da criminalidade e prevenção de violências.

butário Nacional)², e cujas atividades impactam diretamente na manutenção da ordem pública e na prevenção e enfrentamento da criminalidade e da violência, é possível estimar que estamos falando de um campo organizacional composto por 1.559 diferentes agências de aplicação da segurança pública.

Agora, no caso da atividade policial regulada pelo Artigo 144 da CF, o Governo Federal tem sob sua efetiva jurisdição três principais polícias (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, e Polícia Penal Federal). As Unidades da Federação têm, por sua vez, três polícias cada (Polícia Civil, Polícia Militar, e Polícia Penal Estadual). Há, ainda, um Departamento de Polícia Legislativa, que reúne os órgãos policiais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e atuam apenas nas dependências do Congresso Nacional. E uma Polícia Ferroviária Federal, responsável pelo patrulhamento ostensivo das ferrovias

federais, mas que está praticamente extinta, pois quase não conta com policiais na ativa atualmente (os antigos aposentaram-se e não houve novos concursos). Ao todo, o Brasil conta com 86 organizações policiais efetivamente funcionando.

Além dessas 86 corporações existentes e funcionando, outras 93 polícias funcionam parcialmente, por força da Resolução CNJ no. 344/220, que autoriza os tribunais da justiça brasileira a manterem corpos de segurança institucional com prerrogativas e poder de polícia administrativa que geram efeitos na segurança pública. E, por fim, embora somente o

² Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. [\(Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966\)](#); Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Congresso Nacional tenha instituído o Departamento de Polícia Legislativa, a Constituição Federal, em tese, autoriza, em seu Artigo 27, § 3º, que as Assembleias Legislativas estaduais e a Câmara Distrital criem polícias para atuarem no âmbito de suas prerrogativas e instalações. Assim, pelo arcabouço jurídico atual, o Brasil pode ter até 206 corporações policiais (os EUA possuem, a título de comparação, 18.623 agências policiais).

GRÁFICO 90

86 Polícias existentes no Brasil 2022

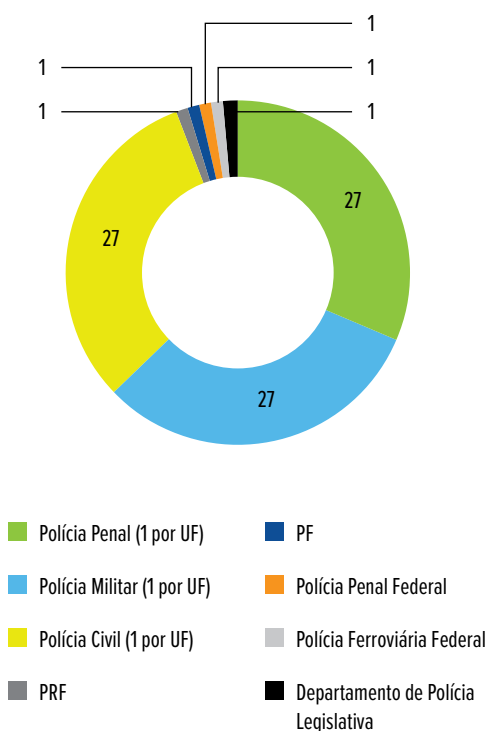
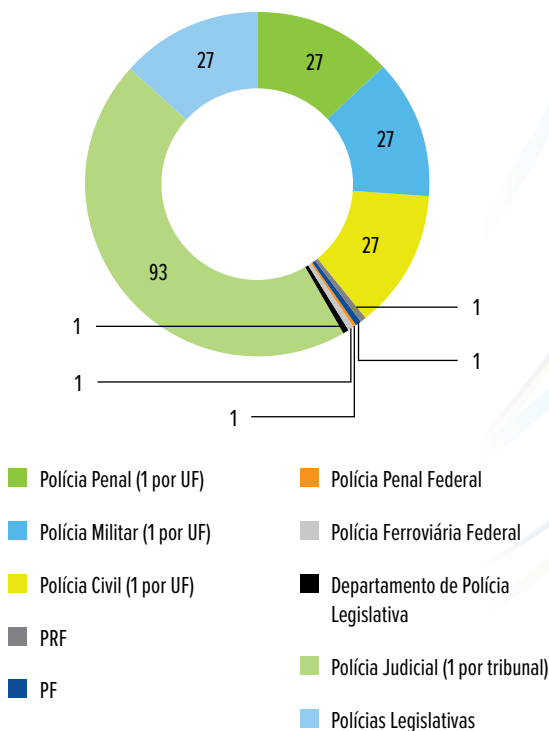


GRÁFICO 91

206 Polícias autorizadas a existirem no Brasil



Seja como for, as polícias têm suas missões definidas por competências legais e territoriais, podendo ser polícias administrativas, mais focadas na manutenção da ordem e da incolumidade públicas e na prevenção criminal, e/ou polícias judiciárias, que são as instituições encarregadas de investigar delitos e crimes para que possam ser remetidos à apreciação das instituições do sistema de justiça criminal, mais notadamente Ministérios Públicos, Poder Judiciário e Defensorias Públicas. Nesses casos, elas passam a ser reguladas também pela legislação penal e processual penal.

Seja como for, as polícias têm suas missões definidas por competências legais e territoriais, podendo ser polícias administrativas e/ou polícias judiciárias.

QUADRO 19

Instituições Policiais no Brasil

Esfera de Governo	Agências Policiais	Competências Legais	Número	Efetivo
Federal	Polícia Federal	ARTIGO 144 CF - I - Apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; III - exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras; IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.	1	11.615
	Polícia Rodoviária Federal	Patrulhamento ostensivo das rodovias federais.	1	12.324
	Polícia Penal Federal	Segurança dos estabelecimentos penais federais.	1	919
	Polícia Ferroviária Federal	Patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.	1	189
	Departamento de Polícia Legislativa	Preservação da ordem e do patrimônio, bem como pela prevenção e apuração de infrações penais, nos edifícios e dependências externas do Congresso Nacional	1	459
Estados e Distrito Federal	Polícia Militar	Polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; polícia judiciária militar.	27	406.384
	Polícia Civil	Polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.	27	91.926
	Polícia Penal	Segurança dos estabelecimentos penais estaduais e distritais.	27	92.216
Total de Forças Policiais			86	682.927

Fonte: Portais da Transparência do Governo Federal, dos Estados e do Distrito Federal; Secretaria da Casa Civil do Rio de Janeiro; Departamento de Polícia Federal; Departamento de Polícia Rodoviária Federal; Departamento Penitenciário Nacional; Ministério da Justiça e da Segurança Pública; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Assim, a Polícia Federal – PF é a polícia judiciária nacional que investiga crimes federais (corrupção, atos terroristas, crimes ambientais, crimes em áreas indígenas ou crimes transnacionais) e é a única polícia brasileira que tem a responsabilidade pela manutenção da ordem social democrática. É ela que executa, ainda, os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. A PF está organizada em diferentes carreiras, sendo as principais as de Delegado de Polícia Federal, a de Perito Federal, e a de Agente Federal. Pelo caráter estratégico da sua atuação, a Polícia Federal é uma das polícias com maior destaque no debate político e eleitoral e sobre ela recaem pressões de toda ordem. Ter controle sobre a direção geral da corporação e influenciar investigações ou ter acesso a informações sobre elas é visto por muitos governantes como fundamental para as suas sobrevivências políticas. A corporação tinha um efetivo, em março de 2022, de 11.615 pessoas na ativa e 6.128 aposentados – esse número mostra que, para cada dois policiais federais que estão na ativa, há um policial aposentado.

Ainda no âmbito Federal, a Polícia Rodoviária Federal - PRF é a polícia ostensiva federal, que mantém a ordem e é encarregada de fiscalizar a malha rodoviária federal do Brasil, que possui 166 rodovias e uma extensão total de aproximadamente 76 mil quilômetros. Para esta tarefa, a PRF, em março de 2022, tinha um efetivo policial de cerca de 12.324

profissionais na ativa e 6.069 aposentados. Ela é a única polícia brasileira organizada em carreira única. A PRF também atua em operações conjuntas com outras polícias por força da Portaria 42, de 18 de janeiro de 2021, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, além de integrar forças tarefas coordenadas pelo Ministério Público Federal para combate à exploração sexual ou ao trabalho escravo. Trata-se de uma das polícias com maior possibilidade de mobilização e deslocamento de efetivo por todo o território nacional.

As Polícias Penais, federal ou estaduais, foram criadas apenas em 2019 para cuidar da custódia de presos e segurança dos presídios brasileiros. A Polícia Penal Federal ainda não tem estrutura formal definida, mas possuía 919 profissionais em março de 2022, que são os antigos agentes penitenciários que atuavam nos presídios federais e que, agora, passaram a deter as prerrogativas dos demais policiais. Assim como o governo federal, várias Unidades da Federação não regulamentaram suas respectivas polícias penais e muitas estão funcionando sem nenhum mecanismo de controle civil³. As estruturas administrativas que cuidavam da área prisional, que não eram polícias e não estavam sujeitas a controle do Ministério Público, foram convertidas em polícias e assim continuam operando. As polícias penais têm, após três anos de criação, baixo nível de regulamentação e governança, inserindo-se no sistema de segurança pública de modo não totalmente articulado. As polícias penais dos Estados e do Distrito Federal possuíam, em março de 2022, 92.216 profissionais na ativa.

À semelhança da Polícia Federal no plano nacional, as Polícias Civas estaduais e do Distrito Federal têm o papel de polícias judiciárias e são as responsáveis pelas atividades de investigação criminal e persecução penal de crimes que não sejam de competência federal (homicídios, roubos, estupros, jogos de azar etc.). No mesmo período citado anteriormente, o efetivo para todas as 27 Polícias Civas é de 91.926 pessoas na ativa (e 48.614 aposentados). A estrutura de carreiras é similar à da Polícia Federal e, por um comando da Constituição Federal, elas só podem ser dirigidas por Delegados de Polícia Civil, carreira exclusivamente reservada para bacharéis em Direito. São as Polícias Civas as encarregadas de investigar evidências de crimes e encaminhar os acusados por cometê-los ao Ministério Público, que é quem decidirá pela proposição de uma ação penal. Cabe às polícias civis a investigação de crimes e de desaparecimentos, bem como o cumprimento de mandados de prisão, por exemplo. Elas não têm caráter ostensivo e não são fardadas, por mais que alguns grupos especiais costumam andar uniformizados. As polícias civis no Brasil fazem, ainda, o atendimento da população nos distritos policiais e, cada vez mais, em canais digitais de atendimento (os Boletins de Ocorrência eletrônicos, que tiveram uso ainda mais intensificado na pandemia, por exemplo, são registrados pelas polícias civis).

São as Polícias Civas as encarregadas de investigar evidências de crimes e encaminhar os acusados por cometê-los ao Ministério Público, que é quem decidirá pela proposição de uma ação penal.

3 <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painei/2022/06/rodrigo-garcia-envia-pec-que-cria-policia-penal-de-sao-paulo.shtml>

Existem ainda estruturas específicas para a área de perícia técnico científica. Em março de 2022, havia 5.548 peritos em atividade, distribuídos entre as polícias civis e estruturas especializadas criadas em alguns estados e no DF. Porém, tais estruturas administrativas não estão previstas na legislação federal e, muitas vezes, são unidades autônomas, porém vinculadas às Polícias Civis para que possam manter o poder de polícia correspondente. Há, ainda, 55.072 bombeiros militares na ativa (12.633 na reserva/aposentados) que têm atribuições na segurança pública e defesa civil. Eles são parte de corporações autônomas, com exceção do estado de São Paulo, em que os Bombeiros são um ramo da Polícia Militar e cujo efetivo está somado ao desta última. Eles seguem a mesma legislação e estrutura de carreiras das polícias militares. Ambas são corporações militares de caráter estadual (Artigo 42 da CF). De igual forma, existem, segundo o IBGE, 1.256 Guardas Municipais em funcionamento, que atuam de forma subsidiária na segurança pública, como polícias administrativas sem poder de polícia ostensivo e/ou preventivo, e que são regulamentadas pela Lei nº 13.022/2014, o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

Nas 27 Unidades da Federação, as Polícias Militares são, por sua vez, as instituições encarregadas do patrulhamento fardado das ruas, de caráter ostensivo e preventivo, trânsito e manutenção da ordem e da incolumidade públicas. São elas que têm a atribuição de controle de distúrbios civis e possuem grandes unidades especializadas (cavalaria, choque, grupos táticos, aviação, antibomba etc.). Tinham, em março de 2022, somadas, 406.384 policiais na ativa e 253.852 na reserva. PM e Bombeiros Militares estão organizados em duas carreiras: oficiais e praças. Aos oficiais cabe o comando e direção das PM. E aos praças, a atividade de policiamento cotidiano. Cada uma dessas carreiras tem vários postos e graduações, que em teoria mimetizariam a proporção entre patentes utilizada pelo Exército Brasileiro - EB. A estrutura das carreiras, das unidades e da cadeia de comando e controle de carreiras das PM e dos Corpos de Bombeiros Militares não guarda relação com a atividade policial em si e está, em tese, lastreada na razão entre as patentes e suas quantidades por tipo de unidade operacional.

Nas 27 Unidades da Federação, as Polícias Militares são, por sua vez, as instituições encarregadas do patrulhamento fardado das ruas, de caráter ostensivo e preventivo, trânsito e manutenção da ordem e da incolumidade públicas.

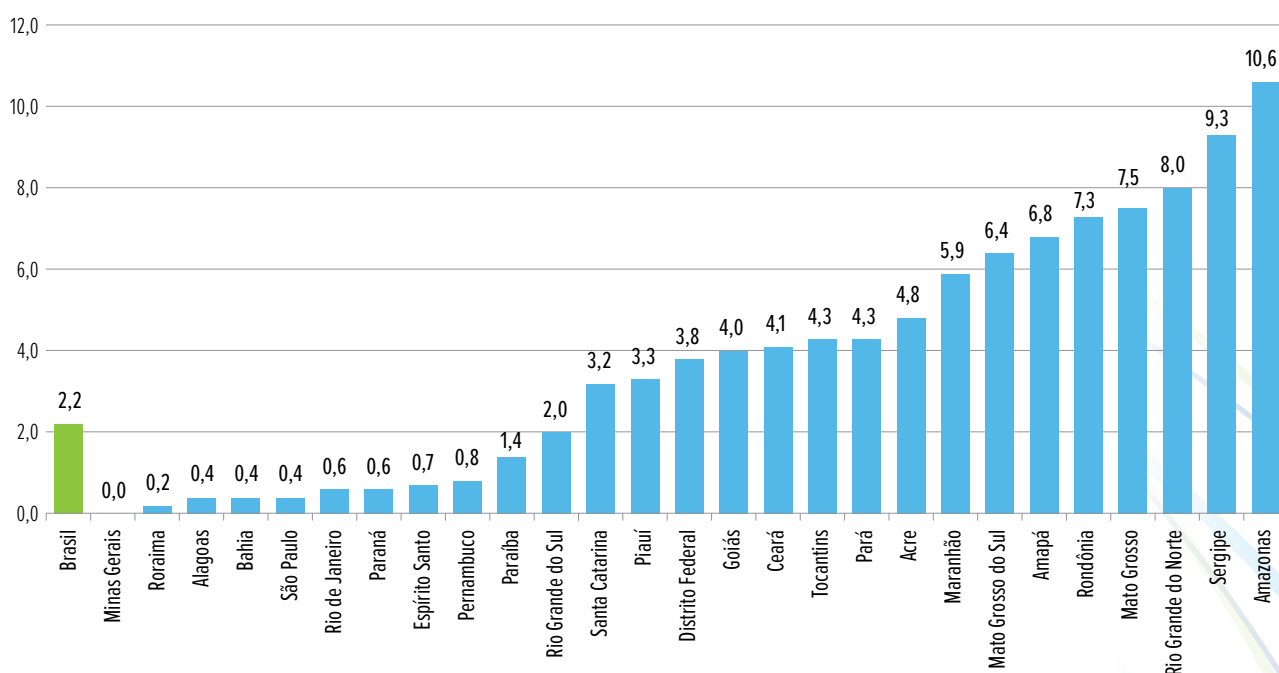
Só que a previsão de efetivo, que é feita com base nesta estrutura e que deve ser informada ao Exército e ao Governo Estadual, não é respeitada. Por exemplo, somente Bahia, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo possuem mais do que 5 soldados e cabos para cada sargento, função esta que tem como atribuição fazer a supervisão da atividade policial na ponta. Todas as demais UF têm, proporcionalmente, mais sargentos do que soldados e cabos, em um enorme desvio de função. Ou seja, muitas UF promovem soldados e cabos como forma de política de progressão salarial, sem nenhum lastro na lógica das estruturas das carreiras.

Os dados do Mapa das Polícias, seção do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, revelam, inclusive, que a existência de tantos postos e graduações não tem utilidade operacional ou

estratégica e poderia ser, tranquilamente, objeto de uma ampla reestruturação. Ademais, a existência desses cargos tem funcionado como mecanismo de sobrevivência organizacional, na medida em que as polícias militares acabam cedendo efetivo para trabalharem junto aos Tribunais de Justiça, Tribunais de Contas, Ministérios Públicos e Assembleias Legislativas. E, ao fazerem isso, acumulam prestígio e proximidade com os tomadores de decisão de todos os Poderes, aumentando sua autonomia e o poder de barganha com os governadores para concessões de benefícios e/ou reversão de decisões que as desfavoreçam.

GRÁFICO 92

Proporção de Policiais Militares cedidos para outras instituições em relação ao efetivo total Brasil e Unidades da Federação - 2022



Fonte: Polícias Militares dos Estados; Tribunais de Justiça dos Estados; Tribunais de Contas dos Estados; Ministérios Públicos dos Estados; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

O gráfico 1 traz um dado alarmante. Se a média nacional na relação entre policiais militares cedidos para outros órgãos e instituições é da ordem de 2,2 pessoas, no Amazonas e Sergipe, cerca de 10% do efetivo está mobilizado com proteção de autoridades e não está fazendo patrulhamento ostensivo tal como previsto na Constituição Federal. No total, o Brasil tem 8.881 PM cedidos, sendo 7.342 praças e 1.480 oficiais. Mas, além desse número alto de policiais militares que poderiam estar nas ruas e substituídos na segurança institucional por outros profissionais, a relação de praças e oficiais cedidos é reveladora das estratégias que cada corporação adota no relacionamento com outros órgãos e Poderes. A tabela 1, na sequência, mostra que oficiais representam, na média nacional, 16,7% do efetivo total cedido a outros órgãos e Poderes. Todavia, no Amazonas, mais de 24% do efetivo de policiais militares cedidos é composto de oficiais, num indicativo de que a corporação julga politicamente importante alocar pessoas em outros órgãos e poderes. Esse percentual é ainda maior no Distrito Federal, onde

33% dos policiais cedidos são oficiais. Por ser a capital do país, esse percentual revela a importância dada pela corporação ao relacionamento institucional com os Poderes da União. Tanto é que, no DF, existe um Batalhão de Policiamento exclusivo para atender ao Poder Judiciário.

QUADRO 20

Efetivo de Policiais Militares cedidos/alocados em outras instituições públicas^{NT}
Brasil e Unidades da Federação - 2022

Brasil e Unidades da Federação	Total			Relação Cedidos/Total
	Oficiais	Praças	Total	
Brasil	1480	7342	8881	2,2
Acre ^{(1) (2) (4)}	24	94	118	4,8
Alagoas ⁽¹⁾	25	0,4
Amazonas	217	688	905	10,6
Amapá	65	160	225	6,8
Bahia ^{(1) (2)}	9	104	113	0,4
Ceará	189	659	848	4,1
Distrito Federal	135	273	408	3,8
Espírito Santo ⁽⁷⁾	46	8	54	0,7
Goiás	73	383	456	4,0
Maranhão	136	495	631	5,9
Minas Gerais ⁽⁸⁾	-	9	9	0,0
Mato Grosso do Sul	25	315	340	6,4
Mato Grosso ⁽⁹⁾	73	442	515	7,5
Pará	81	681	762	4,3
Paraíba ^{(1) (2) (5) (6)}	19	103	122	1,4
Pernambuco ^{(1) (2) (6)}	12	79	131	0,8
Piauí ^{(1) (2) (6)}	23	162	185	3,3
Paraná ^{(1) (2) (6)}	20	82	102	0,6
Rio de Janeiro ^{(2) (3) (6)}	31	219	244	0,6
Rio Grande do Norte	50	618	668	8,0
Rondônia	32	338	370	7,3
Roraima ^{(10) (11)}	3	1	4	0,2
Rio Grande do Sul	90	259	349	2,0
Santa Catarina ⁽¹²⁾	48	270	318	3,2
Sergipe	34	489	523	9,3
São Paulo	21	317	338	0,4
Tocantins	24	94	118	4,3

Fonte: Polícias Militares dos Estados; Tribunais de Justiça dos Estados; Tribunais de Contas dos Estados; Ministérios Públicos dos Estados; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

NT: Os dados aqui consolidados foram coletados junto às Polícias Militares estaduais, com exceção daqueles que não foram fornecidos com a desagregação por patente, tal como solicitado, ou daqueles que não foram fornecidos. Nestas duas hipóteses, os dados foram preenchidos a partir das informações fornecidas junto às instituições onde os policiais estão alocados (TJ, TCU e MP), em caso de disponibilidade.

(...) Informação não disponível.

(-) Fenômeno inexistente.

(1) Os dados dos Tribunais de Justiça foram informados pela própria instituição.

(2) Os dados do Tribunal de Contas foram informados pela própria instituição.

(3) Os dados do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro foram informados de forma separada entre Polícia Militar e Secretaria de Defesa Civil; o número apresentado é a soma de ambos.

(4) O dado foi consultado em 23/06/22 no site do Ministério Público do Acre.

(5) No Ministério Público da Paraíba, foram contabilizados os policiais em regimes parcial e integral.

(6) Os dados do Ministério Público foram disponibilizados pela própria instituição.

(7) O Tribunal de Justiça do Espírito Santo informou que há 45 policiais militares cedidos à instituição, sendo 42 praças e 3 oficiais.

(8) O Tribunal de Contas de Minas Gerais informou que há 4 policiais militares cedidos à instituição, sendo 3 praças e 1 oficial.

(9) O Ministério Público do Mato Grosso informou que há 67 policiais militares cedidos à instituição, sendo 60 praças e 7 oficiais.

(10) O Tribunal de Justiça de Roraima informou que há 65 policiais militares cedidos à instituição, sendo 57 praças e 8 oficiais.

(11) O Ministério Público de Roraima informou que há 40 policiais militares cedidos à instituição, sendo 35 praças e 5 oficiais.

(12) O Ministério Público de Santa Catarina informou que há 234 policiais militares cedidos à instituição, sendo 205 praças e 29 oficiais.

Traduzindo, é mais do que urgente que estudos profissiográficos sejam produzidos de modo a definir uma nova estrutura de cargos e salários para as polícias militares brasileiras. A estrutura atual não tem aderência à realidade da segurança pública e tem servido para atividades político-institucionais que tornam ainda mais complexo o quadro de governança da área. Há, para além da política, conflitos de competência sobre a quem elas estão subordinadas que, no limite, reforçam autonomias operacionais e insulamentos organizacionais que tornam tais corporações opacas e refratárias às mudanças em uma intensidade bem maior do que as demais polícias brasileiras. A própria Constituição causa tais confusões.

Pelo texto constitucional, cabe à União editar privativamente “normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares” (CF, art. 21). Mas, em outro trecho, no artigo 144, a Constituição diz que as Polícias Militares estão subordinadas gerencialmente aos Governadores dos estados e do Distrito Federal, cabendo a eles editar normas de gestão e administração de tais forças. E, para tornar o quadro ainda mais nebuloso e complexo, neste mesmo artigo, a Carta Magna brasileira diz que as Polícias Militares são consideradas forças auxiliares e reserva do Exército Brasileiro, que, por força da lei 667/1969, do período da Ditadura Militar, detém a prerrogativa de coordená-las no que diz respeito à instrução, supervisão, coordenação e controle. Ou seja, há três referências de comando e supervisão sem que, na prática, nenhum consiga exercê-lo adequadamente.

Nem os governadores e nem o Exército monitoram a existência de protocolos operacionais como os que regulam o uso da força e/ou o policiamento de manifestações, por exemplo. Ao contrário, no momento atual, em que os mecanismos de supervisão estão enfraquecidos, muitos candidatos a governador questionam a existência de Secretarias de Segurança e, na ideia de colher votos junto aos policiais, desestruturam qualquer arquitetura de integração e articulação setorial. O maior exemplo é o Rio de Janeiro, onde quase nenhum dos principais candidatos ao governo fluminense nas Eleições Gerais de 2022, nem mesmo os que fazem discursos progressistas, tem a coragem de propor a recriação da Secretaria de Segurança Pública, extinta no início da gestão do ex-governador cassado Wilson Witzel, em 2019.

Esse papel de fiscalização da atividade policial como política pública que viabiliza um direito fundamental caberia ao Ministério Público, órgão de Estado também dividido entre os níveis federal e estadual e que tem a atribuição legal de controle externo da atividade policial. Isso porque, no plano federal, o Ministério Público Federal, que tem sob sua jurisdição o monitoramento do cumprimento dos tratados internacionais de direitos humanos e a observância dos direitos coletivos da população, tem dificuldade em exercer o papel de controle externo das polícias, já que muitos Ministérios Públicos Estaduais entendem que esta é uma competência exclusiva deles próprios e que não cabe ao

É mais do que urgente que estudos profissiográficos sejam produzidos de modo a definir uma nova estrutura de cargos e salários para as polícias militares brasileiras.

E, ao não serem escrutinadas por nenhum outro órgão público e diante da dificuldade da sociedade civil em ter acesso a dados e informações, uma zona de sombra é criada, reforçando um nível de autonomia das polícias bastante grande sobre a definição de seus próprios mandatos, atribuições e interpretações acerca de lei e ordem.

nível federal atuar no tema. Porém, os Ministérios Públicos estaduais focam sua atenção de controle externo da atividade policial nos aspectos de conduta individual dos policiais e não cobram a existência de métricas, manuais e procedimentos que possam servir de baliza para a avaliação das instituições policiais. Ninguém, nem mesmo os Tribunais de Contas, fiscaliza ou monitora o cotidiano institucional. E, ao não serem escrutinadas por nenhum outro órgão público e diante da dificuldade da sociedade civil em ter acesso a dados e informações, uma zona de sombra é criada, reforçando um nível de autonomia das polícias bastante grande sobre a definição de seus próprios mandatos, atribuições e interpretações acerca de lei e ordem.

O Exército Brasileiro, por sua vez, resignou-se ao papel de controle e autorização para aquisição de material bélico das polícias. Pela legislação, armas, viaturas, coletes balísticos e/ou qualquer equipamento que tenha uso militar é de uso restrito das forças armadas e/ou fortemente regulado por elas. Na doutrina de defesa nacional que até hoje influencia as Forças Armadas - FFAA, nenhuma polícia pode ter superioridade bélica em relação a elas, o que poderia colocar em xeque a integralidade territorial da Nação. Entretanto, pelos termos do Decreto 88.777, de 30 de setembro de 1983, que regula o Decreto Lei 667/1969, competiria ao Estado-Maior do Exército, por intermédio da Inspetoria-Geral das Polícias Militares:

“1) o estabelecimento de princípios, diretrizes e normas para a efetiva realização do controle e da coordenação das Polícias Militares por parte dos Exércitos, Comandos Militares de Área, Regiões Militares e demais Grandes Comandos; 2) a centralização dos assuntos da alçada do Ministério do Exército, com vistas ao estabelecimento da política conveniente e à adoção das providências adequadas; 3) a orientação, fiscalização e controle do ensino e da instrução das Polícias Militares; 4) o controle da organização, dos efetivos e de todo material citado no parágrafo único do artigo 3º deste Regulamento; 5) a colaboração nos estudos visando aos direitos, deveres, remuneração, justiça e garantias das Polícias Militares e ao estabelecimento das condições gerais de convocação e de mobilização; 6) a apreciação dos quadros de mobilização para as Polícias Militares; 7) orientar as Polícias Militares, cooperando no estabelecimento e na atualização da legislação básica relativa a essas Corporações, bem como coordenar e controlar o cumprimento dos dispositivos da legislação federal e estadual pertinentes. Art. 38 - Qualquer mudança de organização, aumento ou diminuição de efetivos das Polícias Militares dependerá de aprovação do Estado-Maior do Exército, que julgará da sua conveniência face às implicações dessa mudança no quadro da Defesa Interna e da Defesa Territorial”.

Nota-se, portanto, a existência concorrente de uma tripla esfera de comando e supervisão (executivos federal e estadual e Exército) e de um baixo grau de controle institucional por parte

do Ministério Público. Assim, muitas das demandas corporativistas e percepções dos policiais brasileiros foram sendo diluídas em uma espécie de jogo de soma zero, onde os policiais passaram a disputar espaços políticos e cargos eleitorais para que pudessem influenciar os rumos da segurança pública brasileira e destravar a pauta das reformas da área. Essa ação, contudo, é enfraquecida na medida em que, ainda que seja consenso entre os policiais a urgência de medidas de reforma e valorização profissional, há também enormes diferenças sobre qual o melhor formato de organização das polícias. Os interesses e ações dos representantes das diferentes carreiras policiais são muitas vezes contraditórios entre si (interesses dos delegados de Polícia Civil *versus* os dos oficiais das PM, por exemplo) e, até mesmo, entre o que definem como prioritário e o que os comandos das polícias pensam.

As Unidades da Federação, por sua vez, acabaram por assumir uma função mais de gerência dos recursos humanos e dos salários das polícias civis, penais e militares, tarefa que, por um lado, as fortalece no diálogo com os profissionais, uma vez que serão os governadores os responsáveis pela política de cargos e salários de cada uma das instituições. Todavia, por outro lado, as dinâmicas da criminalidade e da realidade fiscal das UF ante as pressões dos policiais brasileiros por melhores condições de vida e salário têm sido apropriadas pelo debate político e partidário e tensionado as relações federativas em um grau bastante acentuado, notadamente desde 2019.

A opção possível dos gestores da área, especialmente para responder à escalada dos índices de criminalidade que marcou as décadas de 1990, 2000 e 2010, foi alinhar-se incrementalmente aos princípios que ficaram conhecidos como “segurança cidadã” (FREIRE, 2009) e às práticas internacionais exitosas e recomendadas por organismos como BID e PNUD. Nessa linha, ações estaduais concentraram energias no tripé de estruturação de sistemas de análise criminal e de fixação de metas orientadas por problemas/resultados, à semelhança do modelo CompStat, dos Estados Unidos, que faz uso intensivo de informações; aperfeiçoamento da inteligência e da investigação criminal; e aproximação com a população. São projetos bem desenhados (Pacto Pela Vida, em Pernambuco; redução dos crimes em São Paulo, RS Mais Seguro, no Rio Grande do Sul; Pacto por um Ceará Mais Pacífico, no Ceará; Usinas da Paz, no Pará; entre outros). Mas, com o passar do tempo e mudanças de administração, tais programas possuem uma desvantagem estrutural que aumenta o risco de eles perderem protagonismo e foco. E a razão para esse movimento é que, exatamente, reformas estruturais e legais não foram feitas. Inovações propostas provocaram ganhos residuais e ficaram dependentes de quem, individualmente, ocupe a posição de poder e de governança a cada momento. Ao menor sinal de mudança de ambiente político, as polícias regridem ao modelo de governança engendrado entre 1967 e 1969, anos de recrudescimento da ditadura militar (LIMA, 2019; LIMA, 2018; RUEDIGER, M. A.; LIMA, R. S. 2021).

Ao contrário da tradição de cooperação internacional que orbita em torno das propostas de SSR (Sector Security Reform), o Brasil – e a América Latina como um todo – investiu na

O Governo Federal, que poderia induzir novos modelos de governança e financiamento, abriu mão de assumir uma liderança mais ativa da segurança pública brasileira e apenas tratou do tema de forma secundária e/ou dando atenção às polícias federais.

construção de narrativas alternativas ao passado autoritário, porém cuidou pouco da estruturação de capacidades institucionais efetivamente democráticas. Investiu-se muito nos aspectos incrementais de um modelo autoritário e obsoleto na aposta que seria possível sua conversão democrática sem traumas ou rupturas. Não houve ruptura com as ‘trajetórias de dependência’ que regem a área. E, com isso, as instituições policiais se sentem confortáveis para aderir ou não aos programas e/ou para tecer críticas oficiais às decisões judiciais, como se não estivessem obrigadas a prestar contas de suas opções político-institucionais, bem como não estivessem submetidas aos mecanismos de freios e contrapesos do sistema republicano adotado no país⁴.

Já o Congresso Nacional, que poderia mudar a arquitetura institucional da área, ocupou-se pouco da organização da segurança pública e dedicou-se mais aos projetos legislativos na esfera penal, como aqueles que criam crimes ou agravam penas. E fez isso a partir de um pêndulo entre diferentes e ambivalentes posições sobre política criminal. Não há uma preocupação com a coerência do arcabouço jurídico penal e processual penal do país.

Azevedo e Campos (2020) identificaram, a partir das 130 leis aprovadas entre 1989 e 2016, que 27,7% dessas leis recrudesciam punições ou restringiram direitos em relação a leis anteriores; 26,2% ampliaram direitos dos presos; 20,8% criaram tipos penais. A produção legislativa é uma das principais vítimas do sistema de vetos acima descrito e só avança o que ganha máxima prioridade da presidência da República e a faz mobilizar sua base de sustentação política.

O Governo Federal, que poderia induzir novos modelos de governança e financiamento, abriu mão de assumir uma liderança mais ativa da segurança pública brasileira e apenas tratou do tema de forma secundária e/ou dando atenção às polícias federais. A priorização da pauta pelo governo federal, que seria capaz de alterar a correlação de forças no Congresso, ficou à mercê das crises e dos crimes espetaculares que dominam a mídia e as redes sociais. Antes de Jair Bolsonaro, todos os ex-presidentes da República desde 1989 buscaram não se envolver diretamente com a área e deixaram as polícias estaduais isoladas e/ou apenas deram suporte financeiro às Unidades da Federação. Muitos presidentes acreditavam que segurança pública era uma agenda dos governadores e que não era politicamente pertinente se envolver com ela. Assim, nenhum dos sete Programas ou Planos Nacionais⁵ criados por equipes do Ministério da Justiça e Segurança Pública entre 1990 e 2018 teve o apoio incondicional da presidência da República. Não à toa, quase todos, com exceção do Pronasci, de 2006, foram formulados com o objetivo de incrementar a eficácia e a eficiência do que já existia. Não houve prioridade e investimento político na reforma e

⁴ <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/05/26/fux-diz-que-pm-do-rio-deve-satisfacoes-sobre-operacao-policial-com-26-mortes-na-vila-cruzeiro.ghtml>

⁵ Plano SAE Collor (1990); PIAPS (1999); 1º Plano Nacional de Segurança Pública (2000); 2º Plano Nacional de Segurança Pública (2003); Pronasci (2006); Plano Nacional de Redução de Homicídios (2016); 3º Plano Nacional (2017); e SUSP (2018).

remodelagem institucional. O único dos planos que deslocou, mesmo que não totalmente, o foco dos aspectos de gestão para a necessidade de estruturação de mecanismos de governança democrática das polícias foi o SUSP (Sistema Único de Segurança Pública), gestado em 2004, mas só aprovado, desidratado, em 2018. Mas mesmo ele não teve o apoio necessário pelo ex-presidente Michel Temer (SPANIOL; MORAES Jr.; RODRIGUES, 2020. FIGUEIREDO, I; BARROS, B. W.; LIMA, R. S. 2021).

Não surpreende, nesse sentido, que entidades representativas de policiais como a Federação Nacional dos Militares Estaduais (FENEME), a Associação Nacional dos Delegados de Polícia Civil (ADEPOL), Confederação Brasileira de Policiais Cíveis (COBRAPOL) e/ou o Conselho de Comandantes Gerais de Polícia Militar e Bombeiros Militares (CNCG) ganhassem espaço como interlocutoras de governos e parlamentares para a proposição de projetos de Leis Orgânicas - LOB que regulamentassem o previsto no Parágrafo 7º, do Art. 144 da CF. Porém, o tom tem sido de uma proposta de LOB para cada uma das polícias brasileiras e não para a segurança pública como um todo. Assim, o problema é que, ao tentarem resolver problemas cotidianos de governança e/ou de uso político das polícias na ponta (deputados ou governadores indicando comandantes de unidades da PM ou titulares de distritos policiais), muitas das propostas em tramitação e/ou em discussão acabam por reproduzir – e, por vezes, reforçar - o insulamento institucional e propugnam medidas que retroalimentam as disjunções da arquitetura jurídica da área e os riscos de instrumentalização políticas das polícias. Isso porque há, entre tais entidades, um sentimento de que as polícias precisam se autonomizar do controle político dos governadores para que possam desempenhar suas funções de modo mais eficiente.

Só que, em uma enorme contradição discursiva, as minutas dos Projetos de Leis Orgânicas que têm circulado instituem, por exemplo, uma porta giratória entre política eleitoral e atividade policial, ao incluírem a possibilidade de profissionais das instituições de segurança pública exercerem cargos eletivos e, se não reeleitos, voltarem ao serviço ativo das corporações policiais. Buscam reforçar a autonomia em relação aos chefes de Poder, mas, paradoxalmente, cedem à instrumentalização corporativista das corporações por lideranças partidárias egressas de suas fileiras.

Nesse processo, o Brasil convive com um sistema de vetos perfeitos, à semelhança do que ocorre com o Conselho de Segurança das Nações Unidas, onde todos concordam com a necessidade de reformas, mas não há consenso sobre o que colocar no lugar e, portanto, cada stakeholder veta a proposta do outro e nada avança. Em outras palavras, o Pacto Federativo contido na Constituição negligenciou a governança das polícias do país e fez com que tenhamos um quadro de diferentes ordenamentos vigentes e de dissonância entre diferentes esferas e instâncias de coordenação das polícias que incentiva a fragmentação, a autonomia e o insulamento. Com isso, no dia a dia, as instituições policiais, sobretudo as militares, fazem o que acham certo, sem que ninguém as controle de fato em termos de atribuições e padrões operacionais.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli De; CAMPOS, Marcelo da Silveira. A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 73, 2020.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Congresso Nacional. 1988
- FIGUEIREDO, I; BARROS, B. W.; LIMA, R. S. Da insuficiência das opções político-institucionais dos planos nacionais de segurança pública pós-1988. In: **Segurança Pública após 1988: história de uma construção inacabada**. RUEDIGER, M. A.; LIMA, R. S. (Org). Rio de Janeiro: Editora FGV. 2021.
- FREIRE, M. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. [REVISTA BRASILEIRA DE SEGURANÇA PÚBLICA, v.3, n.2, 2009.](#)
- [LIMA, R. S.](#). Eleições de Policiais no Brasil e a força do “partido policial”. **ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA**, v. 1, p. 158-166, 2020.
- _____. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. **ESTUDOS AVANÇADOS**, v. 33, p. 53-68, 2019.
- _____. Violence and Public Safety as a Democratic Simulacrum in Brazil. **INTERNATIONAL JOURNAL OF CRIMINOLOGY AND SOCIOLOGY**, v. 7, p. 159-172, 2018.
- LIMA, R. S.; BUENO, S. A tropa de choque de Bolsonaro. Disponível em <https://piaui.folha.uol.com.br/tropa-de-choque-de-bolsonaro/>. Consulta em 30 de maio de 2021.
- RUEDIGER, M. A.; LIMA, R. S. **Segurança Pública após 1988: história de uma construção inacabada**. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2021.
- SPANIOL, M; MORAES Jr., M. C.; RODRIGUES, C. R. G.; Como tem sido planejada a Segurança Pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados pós-redemocratização. [REVISTA BRASILEIRA DE SEGURANÇA PÚBLICA, v.14, n.2, 2020.](#)

**Como funciona a segurança
pública no Brasil**

Anuário
Brasileiro
**de Segurança
Pública**
2022



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA