

O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL EM NÚMEROS DO CNMP COMO FERRAMENTA DE ACCOUNTABILITY INSTITUCIONAL

Vanessa Wendhausen Cavallazzi¹
Antonio Henrique Graciano Suxberger¹

SUMÁRIO: Introdução. 1. Os objetivos do controle externo da atividade policial. 2. *Accountability* como resultado do foco ministerial. 3. Controle externo da atividade policial em números. 4. Rumo a um controle externo baseado em evidências. Considerações finais. Referências.

RESUMO: O controle externo da atividade policial segue como tema problematizável e aberto apesar da previsão constitucional de atribuição do Ministério Público já alcançar mais de trinta anos. O presente artigo aborda os objetivos do controle externo da atividade policial e os problematiza a partir da necessidade de um dever de *accountability* dirigido ao controle das políticas públicas que versam sobre as polícias. Apresentará a iniciativa nominada *Controle Externo da Atividade Policial em números*, sob responsabilidade do Conselho Nacional do Ministério Público, como relevante ferramenta a ser utilizada num desejado controle externo da atividade policial que se ampare em achados empíricos e evidências.

PALAVRAS-CHAVE: *Accountability*; Controle externo da atividade policial; Ministério Público; Políticas públicas de segurança; Sistema de Justiça Criminal.

INTRODUÇÃO

A temática do controle externo da atividade policial guarda atualidade seja pelo fracasso da ação estatal no enfrentamento da criminalidade – nossos dados de violência divulgados ano a ano são prova disso –, seja pela premente necessidade de se pensar alternativas e respostas ao necessário aprimoramento da atuação dos órgãos de segurança pública e dos atores do sistema de justiça criminal.

O Ministério Público, por disposição constitucional, cuida do controle externo da atividade policial. Se o exercício dessa atribuição hoje guarda discussões ainda turbulentas sobre as definições de competências e construção de culturas organizacionais, é possível apontar iniciativas que contribuem ao aprimoramento do exercício dessa missão.

O presente artigo aborda o controle externo da atividade policial a partir dos objetivos dessa atribuição do Ministério Público tal como previstos em lei. Problematizará, a partir disso, que o exercício desse papel não se limita a fixar o Ministério Público como instância de promoção de responsabilidades, mas igualmente o coloca como importante instrumento para a proposição de alternativas e aprimoramentos, dado seu mister como relevante indutor de políticas públicas dirigidas ao tema das polícias e da segurança pública.

¹ Os autores são Promotores de Justiça, respectivamente, no Estado de Santa Catarina e no Distrito Federal. Atuam como membros auxiliares da Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública do Conselho Nacional do Ministério Público (CSP/CNMP).

Na sequência, o trabalho se ocupa da temática do *accountability*, categoria cujo sentido mostra-se de difícil assimilação no contexto brasileiro. A exigência de uma nova cultura organizacional impõe a valorização, como problematizaremos a seguir, de pontos como transparência ativa e metodologias que partam de achados empíricos.

O artigo se vale de metodologia jurídico-compreensiva², para apresentar a inserção da iniciativa do Conselho Nacional do Ministério Público nominada como *Controle Externo da Atividade Policial em números* como possibilidade concreta de um exercício de controle externo baseado em evidências.

1. OS OBJETIVOS DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

O tema do controle externo da atividade policial, consolidado na Constituição de 1988 como função institucional do Ministério Público, ainda se encontra aberto e suscetível de problematização. Como costuma ocorrer com tantos outros temas lançados na Constituição de 1988 a respeito do sistema de justiça criminal – portanto, há mais de trinta anos –, nosso atual estado de coisas ainda permite (aliás, obriga) a reflexão sobre o sentido dessa função institucional, seu alcance, seus limites e projeções futuras.

A Constituição de 1988, ao delinear a titularidade exclusiva do Ministério Público para o exercício do direito de ação penal pública, positivou entre nós a marca mais característica do modelo acusatório para persecução penal. Fixou a atribuição de demandar o juízo criminal e, assim, instaurar o processo de responsabilização criminal em juízo ao Ministério Público, alijando o julgador, cuja marca maior de imparcialidade há de ser preservada, da titularidade e do exercício de eventual pretensão acusatória.

Se é certo que os modelos de processo penal apresentam distintas conformações nos diversos sistemas normativos mundo afora, parece igualmente resistente a presença de alguns equívocos sobre as diversas nuances possíveis sobre a modelagem acusatória. Ada Grinover, já em 1999, alertava que “mal-entendidos têm induzido alguns teóricos e certos sistemas a confundir o sistema acusatório moderno com o adversarial system dos países anglo-saxônicos, com profundas repercussões sobre o papel do juiz no processo penal”³. Essa pluralidade de possibilidades normativas, para desenho normativo do sistema processual penal, impacta igualmente nas relações existentes entre a inserção constitucional do Ministério Público no desenho do Estado e sua relação com as polícias, sejam aquelas de atuação ostensiva e de preservação da ordem pública, sejam aquelas voltadas à apuração de infrações penais.

No direito brasileiro, o Ministério Público insere-se *institucionalmente* fora do Poder Judiciário e livre de supervisão do Poder Executivo. Seu desenho, no jogo de Poderes formalizados do Estado, mais se explica pelo desenho de garantia institucional (ou instituição-garantia) para salvaguarda e promoção de direitos de caráter indisponível. Essa leitura, haurida da previsão lançada no art. 127, *caput*, da Constituição Federal, é ilustrada justamente por meio do binômio “interesses sociais e individuais indisponíveis”. Essa dicção dupla, orientada pelo caráter espelhado pela titularidade dos direitos em jogo, deriva da certeza de que o programa constitucional brasileira impõe o uso de ferramentas institucionais para a promoção daqueles direitos e interesses cuja realização se mostra obrigatória, vez que ínsitas ao próprio projeto de Estado democrático de Direito positivado como razão de existência da própria República Federativa do Brasil (art. 1.º da Constituição Federal).

2 GUSTÍN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca, **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**, 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 28.

3 GRINOVER, Ada Pellegrini, A iniciativa instrutória do juiz no processo penal acusatório, **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 27, p. 71–79, 1999, p. 71–72.

É precisa e didática a metáfora construída por Flores Prada, ainda que se refira ao peculiar desenho do contexto espanhol, quando explica a inserção do Ministério Público no jogo dos poderes por meio da chamada teoria das *bisagras* (dobradiças, em vernáculo).⁴ O Ministério Público se situa na estrutura jurídico-política do Estado como um conjunto de órgãos, institucionalmente reunidos de modo uno, sem depender hierarquicamente de nenhum dos clássicos Poderes do Estado. Daí a menção às dobradiças, para se referir ao exercício institucional dirigido justamente à relação e à coordenação entre os Poderes, que se integram nesse sistema por meio de um postulado moderno e extraordinariamente importante para a compreensão do Ministério Público: a sua autonomia.

Sua autonomia em face dos demais Poderes reserva-o de eventuais ingerências externas no exercício de suas atribuições. No entanto, vale rememorar, como instituição de Estado, suas manifestações concretizam projeções da própria política de Estado dirigida a problemas públicos. De modo mais específico, se o crime é problema público que afeta tanto a segurança pública (direito social positivado entre nós tanto no Direito interno quando em obrigações assumidas pelo Estado brasileiro no plano internacional) como as dimensões individuais e coletivas daqueles diretamente afetados pela eventual prática de ilícito penal. Essas dimensões referem-se tanto às necessárias políticas de acolhimento das vítimas de crime como igualmente às políticas de prevenção de novos crimes, repressão aos já delineados e ressocialização dos responsáveis assim estabelecidos após devido processo legal.

O reconhecimento formal de novos direitos e a criação de instrumentos jurídicos para a defesa deles combinaram-se com um processo de reestruturação institucional. Isso resultou no estabelecimento do Ministério Público como o mais importante agente na defesa de direitos coletivos pela via judicial, de sorte a produzir um alargamento do próprio acesso à justiça no Brasil. Na precisão dicção de Rogério Arantes, “a razão principal da atuação desenvolvida do Ministério Público, como agente político da lei, é indubitavelmente a independência funcional de seus membros, conquistada por meio de uma sucessão de alterações pontuais, mas cumulativas, da legislação ordinária e constitucional”.⁵

A inserção do Ministério Público e das polícias em conformações do Poder Público que guardam autonomia entre si só faz sentido possível porque a Constituição de 1988 fez a lúdica opção de exercício do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. Se a assunção da titularidade da persecução penal em juízo é entregue ao Ministério Público, o reconhecimento dos poderes requisitórios do Ministério Público, da possibilidade de assunção direta de investigações e de exercício do controle externo da atividade policial são projeções inerentes ou subsequentes da premissa maior de titularidade e protagonismo da persecução penal. A isso se soma o relevante papel do Ministério Público como indutor (e excepcionalmente) ator de políticas de públicas que materializam a exterioridade da ação governamental no enfrentamento da criminalidade.

Como projeção normativa dessas preocupações, a Lei Complementar 75 de 1992, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, minudencia as razões do controle externo da atividade policial. Vale lembrar que aos Ministérios Públicos dos Estados dirige-se a Lei 8.625 de 1993, que institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. No entanto, estamos tratando de dois diplomas legislativos que atuam em simbiose normativa, pois as distintas conformações que decorre do Federalismo brasileiro não alteram, em sua substância, o

4 FLORES PRADA, Ignacio, Algunas reflexiones sobre la naturaleza jurídico-política del Ministerio Fiscal en España, **Boletín del Ministerio de Justicia**, v. 63, n. 2084, p. 1341–1357, 2009, p. 1348.

5 ARANTES, Rogério Bastos, **Ministério Público e Política no Brasil**, São Paulo: Sumaré; EDUC; FAPESP, 2002, p. 304–305.

delineamento normativo das atribuições e das missões outorgadas ao Ministério Público. Aliás, até mesmo por isso, a própria Constituição de 1988 o estabelece como instituição una (art. 127, § 1.º).

O art. 3.º da Lei Complementar 75/1993 os objetivos do controle externo da atividade policial. Em primeiro lugar, encontra-se a tarefa de promover “(...) o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei” (alínea “a” do art. 3.º). Tal detalhamento é consequência imediata do desenho estabelecido ao Ministério Público como garantia institucional de salvaguarda e promoção de direitos e garantias fundamentais (por isso, indisponíveis). O programa constitucional, pois, conta com ferramentas institucionais para a sua concretização. A tarefa de exigir a concreção de direitos fundamentais é outorgada tanto ao seio social como um todo quanto ao próprio Estado, que na figura do Ministério Público se faz parte ativa para perseguir em juízo ou mesmo extrajudicialmente a concretização desses interesses.

Há tantos temas ainda em aberto, que versam sobre o controle externo da atividade policial, a atrair a atenção do Ministério Público. O enfrentamento da tortura e a observância de parâmetros de segurança humana na gestão das prisões brasileiras são dois exemplos de necessárias tarefas vinculadas ao controle externo da atividade policial, estabelecidas em normativos internacionais, em cuja observância o Estado brasileiro ainda claudica.

A alínea “b” do mencionado art. 3.º cuida de estabelecer o objetivo de buscar “(...) a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público”. Essa temática dirige-se tanto à persecução penal efetiva, dada a conformação da intervenção penal de tutela objetiva de direitos fundamentais, quanto à indisponibilidade de observância dos direitos e garantias assegurados às pessoas que venham a sofrer a ação penal do Estado. Daí o exposto alerta quanto ao respeito à incolumidade das pessoas. A atividade policial, é bom lembrar, envolve uma dimensão moral que diz respeito à questão de se a polícia está ou não tratando os cidadãos de acordo com os princípios da cidadania.⁶

A alínea “c”, por seu turno, destaca o objetivo de controle externo da atividade policial de atuar em favor da “(...) prevenção e a [da] correção de ilegalidade ou de abuso de poder”. Essa previsão destaca que o Ministério Público não materializa iniciativas apenas com viés de responsabilização em casos de abuso, mas igualmente no importante exercício de atuação propositiva. É essa a dimensão que assegura justamente o direito aplicável aos temas policiais como objetivo da política pública exteriorizada pelo Estado.⁷ Nesse particular, o Ministério Público, pois, apresenta-se como um vocalizador de demandas hábil a propor esferas de mediação e diálogo com o Poder Público – extrajudicialmente ou pela via da prestação jurisdicional – para melhor concretizar a exteriorização da ação de Estado dirigida aos temas de segurança pública e persecução penal.

A alínea “d” cuida da atuação dirigida à indisponibilidade da persecução penal, a fim de afastar (ou ao menos atenuar, pois fenômeno insuscetível de erradicação) a chamada *cifra negra* ou *taxa negra*⁸, consistente na diferença entre o número de crimes cometidos e aqueles que chegam ao conhecimento dos órgãos incumbidos de formalização da resposta do sistema de justiça criminal – em especial, a polícia. Quadra destacar que a preocupação atinente a esse ponto, decerto, ocupa-se da preservação da atribuição constitucionalmente assegurada de titularidade da ação penal. No entanto, igualmente dirige-se, quando lida essa alínea conjuntamente com a seguinte, às

6 BEATO FILHO, Cláudio C., Políticas públicas de segurança e a questão policial, **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, n. 4, p. 13–27, 1999, p. 19.

7 COUTINHO, Diogo, O direito nas políticas públicas, in: **Política Pública como campo disciplinar**, São Paulo: UNESP, 2013, p. 197–198.

8 LEMGRUBER, Julita, **Controle da criminalidade: mitos e fatos**, Encarte da Revista Think Tank. São Paulo: Instituto Liberal, 2001, p. 2.

chamadas *taxas de atrito*,⁹ referentes aos casos em que ocorrem perdas ou desperdícios, por ruído de comunicação ou ausência de afinamento entre os arranjos institucionais (os casos que vão ficando pelo caminho, por assim dizer).

Entenda-se aqui o arranjo institucional como a exteriorização de uma política pública. Como tal, ele se apresenta de modo diverso e variável. A noção de arranjo mostra-se adequada à descrição do fenômeno da política pública na medida em que agrega um conjunto de elementos, normas, órgãos, valores, interesses, que se orientam à implementação de uma mudança estratégica. O arranjo institucional de uma política pública abrange seu marco geral de ação, seu quadro normativo de instituição, de onde se extrai o quadro geral de organização de atuação do Poder Público (competências), com a discriminação das autoridades, decisões previstas para a concretização da política, além do balizamento geral das condutas dos agentes envolvidos, seja os protagonistas da política, seja os destinatários ou afetados pela política.¹⁰ Tais sentidos e categorias operacionais mostram-se essenciais à relação do Ministério Público com as políticas, pois o exercício do controle externo materializa justamente relevantíssima instância de avaliação e responsabilização dos arranjos que exteriorizam a ação policial do Estado.

A alínea “e” refere-se ao resguardo da competência dos órgãos de segurança pública. Dado que essa atividade envolve, de modo muito especial, o uso autorizado da força por parte do Estado, mostra-se de todo relevante, como raiz da própria República, a atenção do Ministério Público dirigida ao respeito assegurado ao desenho normativo das polícias e suas esferas de competência. As funções da polícia essencialmente é a mesma em diversos contextos culturais, sociais, econômicos. No entanto, os problemas variam entre si justamente pela dificuldade de compreensão os temas à luz do que seja o controle da comunidade (destinatário da atuação na área de segurança pública) sobre a polícia.

No Brasil, como sabido, são diversas as consequências dirigidas a aspectos jurisdicionais quanto à ação das polícias: quem faz o que dentre as várias polícias. Um dos pontos de conflito entre forças policiais decorre dos atritos e tensões a respeito de onde começam e terminam o policiamento ostensivo e a atividade investigatória.¹¹ Com base nesses atritos jurisdicionais, muitas vezes empreendem-se ações divorciadas e com pouca articulação de informações e estratégias entre essas organizações.¹² Um dos atores constantemente chamados a dizer tanto em âmbito jurisdicional como na esfera extrajudicial típica de controle externo sobre essas situações de conflituosidade é justamente o Ministério Público.

A essa discussão se soma um aspecto aparentemente contraditório do labor policial que diz respeito às culturas organizacionais das distintas conformações policiais. De um lado, uma estrutura hierárquica e disciplinada idealizada pela concepção de seus membros mais graduados. O organograma, em casos tais, traduz o sistema de hierarquia e o fluxo de comando organizacional. De outro lado, uma atividade profissional e altamente discricionária, que, para ser adequadamente realizada, exige considerável grau de autonomia e iniciativa.¹³ No meio dessa aparente (e inafastável) contradição, encontra-se o Ministério Público para velar pelo respeito às competências constitucionalmente estabelecidas às polícias. É a ruptura com valores tradicionais presentes na formação da sociedade brasileira, que acabam por comprometer o estabelecimento de uma

9 AZEVEDO, Rodrigo Ghiringuelli de, Segurança Pública e Justiça Penal no Brasil, **Cadernos Adenauer IX**, v. 4, p. 59–69, 2008, p. 63–64.

10 BUCCI, Maria Paula Dallari, **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**, São Paulo: Saraiva, 2013, p. 184–185.

11 BEATO FILHO, Políticas públicas de segurança e a questão policial.

12 PAIXÃO, Antônio Luiz; BEATO FILHO, Cláudio C., Crimes, vítimas e policiais, **Tempo Social**, v. 9, n. 1, p. 233–248, 1997, p. 19.

13 IANNI, E. R.; IANNI, F. A. J., Street Cops and management Cops: the two cultures of policing, in: PUNCH, M (Org.), **Control in the police organization**, Cambridge (Massachusetts): MIT Press, 1983, p. 251–276.

Administração Pública nos moldes do tipo ideal, um dos maiores desafios para uma cultura que respeite e materialize o dever de *accountability*.¹⁴

Da compreensão mais aproximada do que sejam as razões que conduzem à atribuição do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial resulta a relevância do *accountability* para o aprimoramento dessa atividade policial e, por conseguinte, de todo o aparato estatal dirigido ao enfrentamento do crime.

2. ACCOUNTABILITY COMO RESULTADO DO FOCO MINISTERIAL

A ampliação da gama de atribuições do Ministério Público e o aumento da complexidade das relações sociais como um todo – entre outras razões – conduzem a um inegável aumento de atuação política e social dos órgãos do sistema de justiça como um todo. Esse alargamento de atividade torna imperativa a necessidade de aprimoramento da transparência e do *accountability* das instituições vinculadas ao sistema de justiça.

Um controle social efetivo da ação do Estado é consequência de uma cidadania organizada. Uma sociedade desmobilizada não será capaz de garantir o *accountability* do Estado.¹⁵ Há uma relação indissociável entre cidadania organizada e *accountability*. Anna Maria Campos enuncia os entraves de contexto e burocráticos a uma cultura de *accountability*. Conquanto tenha indicado esses pontos ainda no final da década de 1980, suas percepções se mostram atuais ainda hoje quando abordamos a temática do controle externo da atividade policial. Quanto ao contexto: a debilidade das instituições; o baixo nível de organização da sociedade civil; o baixo nível de expectativa quanto à intervenção do governo; o baixo nível de participação: o povo como objeto da política pública. Quanto à burocracia, confirmam-se os traços mais significativos: imunidade a controles externos; falta de transparência; baixo nível de preocupação com o desempenho; marcada orientação para meios e procedimentos; tendência exagerada para regras e normas e desrespeito pelo seu cumprimento (formalismo).¹⁶

A ideia de *accountability*, trazida ao contexto atual, pode ser compreendida como o conjunto de elementos indicativos de transparência e controle social sobre a ação estatal. É possível enumerar que o sentido de *accountability* envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativa para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo.¹⁷

É claro que há avanços no campo do controle externo, mas mudanças de maior fôlego, de caráter estrutural, ainda pendem de realização. Afinal, *accountability*, mais que uma desejada característica ou atributo da ação estatal, é decorrência de uma *cultura institucional* ainda distante da realidade brasileira.

As chaves de mudança dessa cultura encontram-se na aproximação dos temas a serem enfrentados, por meio de informações claras e projeções de políticas públicas que se amparem justamente no trabalho preciso sobre dados. É o que veremos a seguir.

14 ANDRADE, Mariana Dionísio de; NETO, Lásaro Arsênio de Paula Aragão, Por que é tão complicada a aplicação efetiva do processo de *accountability* no Brasil?, **Revista Quaestio Juris**, v. 12, n. 1, p. 122–143, 2019, p. 138.

15 CAMPOS, Anna Maria, *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?, **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30–50, 1990, p. 35.

16 *Ibid.*, p. 42.

17 PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva, *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português?, **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, 2009, p. 1364.

3. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL EM NÚMEROS

O Conselho Nacional do Ministério Público, a partir da edição da Resolução n. 20, de 28 de maio de 2007, tem reunido dados produzidos pelo Ministério Público brasileiro (Ministérios Públicos estaduais e os ramos do Ministério Público da União) na temática de controle externo da atividade policial. A Resolução em questão, vale dizer, regulamenta os objetivos do controle externo da atividade policial, respeitando as molduras constitucional e legal, para fazê-lo de modo mais detalhado e claro. Vale transcrever o que dispõe o art. 2.º da Resolução, quando enumera esses objetivos:

Art. 2º O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público tem como 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 voltada para a persecução penal e o interesse público, atentando, especialmente, para:

I – o respeito aos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal e nas leis;

II – a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;

III – a prevenção da criminalidade;

IV – a finalidade, a celeridade, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade da persecução penal;

V – a prevenção ou a correção de irregularidades, ilegalidades ou de abuso de poder relacionados à atividade de investigação criminal;

VI – a superação de falhas na produção probatória, inclusive técnicas, para fins de investigação criminal;

VII – a probidade administrativa no exercício da atividade policial.

Além disso, estabelece duas modalidades de exercício do controle externo: o controle difuso, concretizado por todos os membros do Ministério Público com atribuição criminal, quando do exame dos procedimentos que lhes forem atribuídos; e o controle concentrado, por meio de membros com atribuições específicas para o controle externo da atividade policial, conforme disciplinado no âmbito de cada Ministério Público (art. 3.º da Resolução CNMP n. 20/2007).

O art. 6.º da Resolução impõe a obrigatoriedade do preenchimento de formulários com dados angariados pelo Ministério Público no exercício regular do controle externo da atividade policial. O dispositivo trata das periodicidades e o modo de reunião desses dados.

A partir da reunião desses dados, o Conselho Nacional do Ministério Público implementou no final do ano de 2018, na parte de controle externo da atividade policial, etapa relevante do Projeto “Transparência ativa como instrumento de transformação: abertura dos dados referentes ao controle externo da atividade policial e sistema prisional”. O Projeto, formalmente adotado em 2019 como ação estratégica estruturante do CNMP, permitiu a concretização de preceitos normativos já lançados por ocasião da edição da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, a chamada Lei de Acesso à Informação.

É da Lei de 2011 que se lê o reconhecimento de que o direito à informação tem caráter fundamental, portanto exigível, bem assim que a publicidade é preceito geral da ação do Estado. Além disso, a divulgação de informações de interesse público deve se dar por ação do próprio ente estatal e que, para tanto, deve se valer de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação (art. 3º). O art. 6º da Lei de Acesso à Informação, aplicável também ao Ministério Público por óbvio, assegura: a gestão transparente da informação, “propiciando amplo acesso a

ela e sua divulgação”; a proteção da informação, “garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade”; e a proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, “observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso”.

Se a transparência e acesso aos dados próprios da ação do Estado são ferramentas indispensáveis ao dever de *accountability* do Estado, Ministério Público e polícias devem necessariamente trabalhar em consonância com a necessária publicidade ativa (isto é, divulgação) dos dados de suas estruturas, contextos e atuações. É evidente que os dados sensíveis à segurança da informação e à preservação da atividade policial última, que observem restrição de acesso, não devem ser objeto de divulgação.

O Conselho Nacional do Ministério Público, então, implementou o *Controle Externo da Atividade Policial em números*¹⁸ como um documento de acesso *on-line* e de movimentação contínua a partir dos formulários periodicamente preenchidos pelos órgãos de execução do Ministério Público (promotores de justiça e procuradores da República) com atuação em todo o Estado brasileiro.

Num país marcado por desigualdades regionais e, mesmo dentro de uma mesma unidade da Federação, muitas vezes há distinções substanciais de contextos, a compreensão global dos dados atinentes a “Administração e Condições Físicas dos órgãos policiais”, “perfil dos presos em carceragens de polícia”, “organização dos trabalhos e das investigações”, “objetos apreendidos”. As expressões em aspas referem-se justamente aos conjuntos de guias de informações que, a partir da especificação de filtros, permitem ao usuário do sistema (livre de qualquer restrição) acesso integral e atual dos dados disponibilizados em todas as unidades da Federação em âmbito estadual e da União.

Como lembram Machado, Craveiro e Rizzi, numa democracia republicana, a ideia de cidadania está estreitamente relacionada à possibilidade de os cidadãos e cidadãs participarem do estabelecimento das regras do jogo. Para que a participação e o controle social ocorram, é condição necessária que os cidadãos tenham acesso às informações públicas das políticas e dos órgãos de que queiram participar. Não existe possibilidade de participação e controle social se houver uma assimetria de informações entre aqueles que exercem o poder diretamente e aqueles que acompanham a política pública ou instituição.¹⁹ Nesse ponto, pois, as tecnologias de informação e comunicação potencializaram significativamente a capacidade de controle social e de aprimoramento qualitativo do próprio Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial. Afinal, bem conhecer o contexto de trabalho torna as demandas e exigências ministeriais mais precisas e com melhor expectativa de efetividade.

4. RUMO A UM CONTROLE EXTERNO BASEADO EM EVIDÊNCIAS

Quando se discutem as políticas públicas possíveis em relação aos temas de policiamento e segurança pública, merece destaque o avanço atinente ao uso de evidências e dados empíricos para melhor pensar e atuar o sistema de justiça criminal. A análise e o controle do funcionamento das polícias (e das demais instituições do sistema de justiça criminal, em verdade) somente podem ser feitos com base na produção de dados. Em especial sobre o sistema de justiça, estudos que visam à avaliação da produção decisória das organizações que compõem o sistema de justiça criminal emergem como análises de especial importância, visto que viabilizam a mensuração da eficiência

18 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Controle Externo da Atividade Policial em Números**. Relatórios BI – Resolução CNMP 20/2007. Versão compilada e atualizada on-line, Atualização on-line.

19 MACHADO, Jorge; CRAVEIRO, Gisele; RIZZI, Ester, Os desafios do controle social no sistema de justiça brasileiro, **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 19, n. 3, p. 201–217, 2018, p. 204.

deste a partir do cálculo do percentual de casos que, uma vez registrados na polícia, sobrevivem até a fase de execução da sentença.²⁰

Já quanto à atividade policial de modo mais específico, merece destaque a abordagem que privilegia as evidências como base para tomada de decisões na construção de políticas públicas. O policiamento baseado em evidências (*evidence-based policing*) pode ser entendido como um método de produzir decisões a respeito do que funciona em termos de policiamento: quais práticas e estratégias permitem efetivar ações policiais com o mínimo de custo e máximo de efetividade.²¹ Esse método contrasta com as decisões construídas unicamente em atenção a bases teóricas, assunções, tradições ou convenções. O policiamento baseado em evidências continuamente testa suas hipóteses a partir de achados empíricos.

A ênfase anterior nesse tipo de metodologia centrava-se uma abordagem que privilegiava o patrulhamento aleatório, a resposta rápida na ação policial e as investigações prontamente reativas sobre fatos criminosos. Sherman menciona, usando as expressões em língua inglesa, a metodologia do “Triplo R”, que nada mais é que a ênfase nas expressões *random patrol, rapid response, reactive investigations*.²² O próprio Sherman, contudo, afirma que atualmente a ênfase deve observar uma outra abordagem metodológica, a partir da compreensão do que ele denomina como Triplo T: *Targeting, Testing e Tracking*. Essas expressões podem ser traduzidas como *focar, testar e acompanhar*.²³

No ponto que interessa à problematização do presente trabalho, não há como uma instância de controle externo da atividade policial, como o Ministério Público, acompanhar inerte desenhos de políticas públicas que envolvam ação policial sem a compreensão do contexto de trabalho dessas polícias. Se, como vimos, a atribuição do Ministério Público, não se restringe a eventual responsabilização por abusos e ilícitos, mas igualmente abrange iniciativas propositivas em direção ao desenho da própria política criminal e de segurança pública do Estado, essa abordagem do labor policial deve, pois, amparar-se em evidências.

A disponibilização dos dados em formato de *business intelligence* (inteligência de negócios, em tradução literal) dos dados reunidos em atenção à Resolução CNMP 20/2007 materializa por meio de tecnologia uma abordagem facilitada e possível do processo de coleta, organização, análise, compartilhamento e monitoramento de informações que oferecem suporte a ação do Ministério Público no controle externo da atividade policial. A *forma* de manejo e trabalho desses dados deriva de um conjunto de teorias, metodologias, processos, estruturas e tecnologias que transformam uma grande quantidade de dados brutos em informação útil para tomadas de decisões estratégicas.

Se as políticas de segurança pública hão de observar decisões amparadas em evidências, a ação estratégica do Ministério Público, em atenção ao projeto de concretização dos preceitos da própria Constituição da República, deve subseqüentemente lastrear-se igualmente em evidências. Esse suporte materializa-se justamente por meio de iniciativas como a do Conselho Nacional do Ministério Público, que a um só tempo instrumentaliza a ação do próprio Ministério Público e chama a própria sociedade civil ao exercício do controle social de um de seus mais relevantes agentes de controle – a polícia.

20 RIBEIRO, Ludmila; SILVA, Klarissa, Fluxo do Sistema de Justiça Criminal Brasileiro: Um balanço da literatura, **Cadernos de Segurança Pública**, v. 2, n. 1, p. 14–27, 2010, p. 15.

21 SHERMAN, Lawrence W., The Rise of Evidence-Based Policing: Targeting, Testing, and Tracking, **Crime and Justice**, v. 42, n. 1, p. 377–451, 2013, p. 1–2.

22 *Ibid.*, p. 2.

23 *Ibid.*, p. 3.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da constatação de que o tema do controle externo da atividade policial ainda demanda reflexão e problematização, abordamos a questão atinentes aos objetivos – previstos em lei – para a realização do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. A lição extraída dessa digressão refere-se ao fato de que o Ministério Público atua tanto como instância de responsabilização por eventuais ilícitos e abusos ocorridos em ação policial quanto como instância de proposição de ações e iniciativas dirigidas às competências policiais como um todo. A ação policial materializa a própria política pública do Estado dirigida aos temas da segurança pública e controle da criminalidade. O destaque ao papel do Ministério Público como indutor dessas políticas públicas é dado pelo próprio texto constitucional. A relevância dessa atuação, pelo desenvolvimento do tema nos últimos trinta anos de programa constitucional.

A atribuição do Ministério Público materializa ferramenta fundamental para assegurar controle social efetivo sobre a atuação policial e, além disso, aprimoramento dessas instâncias policiais. Para tanto, a transparência nos dados e o dever de prestar contas devem ser valores a informar a ação do próprio Ministério Público e da polícia, com o destaque de que aquele é instituição de garantia para exigir desse (polícia) a atenção a esses valores.

Nessa linha de ideias, o recente *Controle Externo da Atividade Policial em números*, implementado pelo CNMP,²⁴ concretiza iniciativa alvissareira e útil para trabalho estratégico do Ministério Público que guarde efetividade e assegurada aptidão de aprimoramento da própria ação policial. Conhecer para atuar é premissa que marca as instâncias de controle de políticas públicas e essa realidade não é distinta daquela a ser enfrentada pelo Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial.

Se as políticas públicas dirigidas às ações policiais hoje devem observar uma metodologia amparada em evidências, a projeção dessa constatação igualmente alcança a atribuição ministerial no exercício do controle externo da atividade policial. O *Controle Externo da Atividade Policial em números* é ação que permite antever o que seja um desejado “controle externo da atividade policial baseado em evidências”, de sorte a permitir um afinamento na continuidade da atuação ministerial, com foco nos pontos mais sensíveis e acompanhamento mais preciso das ações implementadas e resultados desejados.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Mariana Dionísio de; NETO, Lásaro Arsênio de Paula Aragão. Por que é tão complicada a aplicação efetiva do processo de accountability no Brasil? **Revista Quaestio Juris**, v. 12, n. 1, p. 122–143, 2019.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: Sumaré; EDUC; FAPESP, 2002. (Justiça).

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringuelli de. Segurança Pública e Justiça Penal no Brasil. **Cadernos Adenauer IX**, v. 4, p. 59–69, 2008.

BEATO FILHO, Cláudio C. Políticas públicas de segurança e a questão policial. **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, n. 4, p. 13–27, 1999.

24 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Controle Externo da Atividade Policial em Números**. Relatórios BI – Resolução CNMP 20/2007. Versão compilada e atualizada on-line.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Controle Externo da Atividade Policial em Números**. Relatórios BI – Resolução CNMP 20/2007. Versão compilada e atualizada on-line. Atualização on-line. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/control-externo-da-atividade-policial-em-numeros-projeto-piloto>>. Acesso em: 17 jul. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30–50, 1990.

COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. *In*: **Política Pública como campo disciplinar**. São Paulo: UNESP, 2013, p. 181–200.

FLORES PRADA, Ignacio. Algunas reflexiones sobre la naturaleza jurídico-política del Ministerio Fiscal en España. **Boletín del Ministerio de Justicia**, v. 63, n. 2084, p. 1341–1357, 2009.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A iniciativa instrutória do juiz no processo penal acusatório. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 27, p. 71–79, 1999.

GUSTÍN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

IANNI, E. R.; IANNI, F. A. J. Street Cops and management Cops: the two cultures of policing. *In*: PUNCH, M (Org.). **Control in the police organization**. Cambridge (Massachusetts): MIT Press, 1983, p. 251–276.

LEMGRUBER, Julita. **Controle da criminalidade: mitos e fatos**. Encarte da Revista Think Tank. São Paulo: Instituto Liberal, 2001. Disponível em: <<https://www.ucamcesec.com.br/textodownload/control-da-criminalidade-mitos-e-fatos/>>.

MACHADO, Jorge; CRAVEIRO, Gisele; RIZZI, Ester. Os desafios do controle social no sistema de justiça brasileiro. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 19, n. 3, p. 201–217, 2018.

PAIXÃO, Antônio Luiz; BEATO FILHO, Cláudio C. Crimes, vítimas e policiais. **Tempo Social**, v. 9, n. 1, p. 233–248, 1997.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, 2009.

RIBEIRO, Ludmila; SILVA, Klarissa. Fluxo do Sistema de Justiça Criminal Brasileiro: Um balanço da literatura. **Cadernos de Segurança Pública**, v. 2, n. 1, p. 14–27, 2010.

SHERMAN, Lawrence W. The Rise of Evidence-Based Policing: Targeting, Testing, and Tracking. **Crime and Justice**, v. 42, n. 1, p. 377–451, 2013.