

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO - UFMA
AGÊNCIA DE INOVAÇÃO, EMPREENDEDORISMO, PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E
INTERNACIONALIZAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE
JUSTIÇA

FREDERIK BACELLAR RIBEIRO

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO E OS SISTEMAS DE CONTROLE
SOCIAL DAS VIOLÊNCIAS:** desafios e possibilidades da tutela resolutiva do direito
fundamental à segurança pública na cidade de São Luís - Maranhão

São Luís - MA

2024

FREDERIK BACELLAR RIBEIRO

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO E OS SISTEMAS DE CONTROLE
SOCIAL DAS VIOLÊNCIAS:** desafios e possibilidades da tutela resolutiva do direito
fundamental à segurança pública na cidade de São Luís - Maranhão

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da
Universidade Federal do Maranhão, como requisito para
a obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de pesquisa: Dinâmica e Efetividade das
Instituições do Sistema de Justiça

Orientador: Profº. Dr. Cláudio Alberto Gabriel
Guimarães.

São Luís - MA

2024

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Ribeiro, Frederik Bacellar.

O Ministério Público do Maranhão e os sistemas de controle social das violências : desafios e possibilidades da tutela resolutiva do direito fundamental à segurança pública na cidade de São Luís - Maranhão / Frederik Bacellar Ribeiro. - 2024.
184 f.

Orientador(a): Cláudio Alberto Gabriel Guimarães.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2024.

1. Controle social. 2. Criminologia do Lugar. 3. Escola de Chicago. 4. Instituição de garantia. 5. Ministério Público. I. Guimarães, Cláudio Alberto Gabriel. II. Título.

FREDERIK BACELLAR RIBEIRO

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO E OS SISTEMAS DE CONTROLE
SOCIAL DAS VIOLÊNCIAS: desafios e possibilidades da tutela resolutiva do direito
fundamental à segurança pública na cidade de São Luís – Maranhão**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da
Universidade Federal do Maranhão, como requisito para
a obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Cláudio Alberto Gabriel Guimarães (Orientador)

Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos

Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Márcio Aleandro Correia Teixeira

Universidade Ceuma

Dedico este trabalho ao meu pai e minha mãe
(*in memoriam*), minhas fontes eternas de
inspiração, amor e retidão.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela minha vida e pelas inúmeras graças recebidas.

À minha amada família, Manuella, Fábio e Isabela, por todo amor, afeto, apoio e compreensão dedicados cotidianamente.

Aos meus pais (*in memoriam*), por sempre acreditarem, por sempre confiarem e pelo apoio fundamental à minha formação humana e profissional. Este trabalho é o resultado direto de todo esse esforço e dedicação.

Ao professor e orientador Dr. Cláudio Alberto Gabriel Guimarães, pelo direcionamento metodológico e pelo compromisso em construir um ensino público superior de qualidade no Estado do Maranhão.

Ao Ministério Público do Estado do Maranhão pelo apoio institucional essencial ao desenvolvimento desta jornada acadêmica.

Aos professores Paulo Roberto Barbosa Ramos e Márcio Aleandro Correia Teixeira, pela atenção nas bancas de qualificação e defesa, críticas pertinentes e apontamentos essenciais à conformação científica deste trabalho.

Aos professores da Universidade Federal do Maranhão – PPGDIR –, servidores e aos colegas mestrando, pela partilha valorosa de conhecimento.

Ao grupo de mestres e mestrando Davi Uruçu Rego, Reginaldo da Rocha Santos Sales, Márcio dos Santos Rabelo, Mauro Costa da Rocha e Rodrigo Rosa Borba, pelo grande aprendizado e parceria acadêmica.

Por fim, aos meus queridos familiares e amigos que sempre me incentivaram e que, direta ou indiretamente, contribuíram em todos os momentos desta desafiadora caminhada.

“A substância de toda tentativa de estabelecer os princípios fundamentais da sociologia do direito [é que] o centro de gravidade do desenvolvimento jurídico não está na legislação, nem na ciência jurídica, nem nas decisões judiciais, mas na própria sociedade”.

Eugen Ehrlich (1862-1922)

“Há um tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas, que já tem a forma do nosso corpo, e esquecer os nossos caminhos, que nos levam sempre aos mesmos lugares. É o tempo da travessia: e, se não ousarmos fazê-la, teremos ficado, para sempre, à margem de nós mesmos”.

Fernando Teixeira de Andrade (1946-2008)

RESUMO

RIBEIRO, Frederik Bacellar. **O Ministério Público do Maranhão e os sistemas de controle social das violências:** desafios e possibilidades da tutela resolutive do direito fundamental à segurança pública na cidade de São Luís – Maranhão. 2024. 184 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2024.

A presente pesquisa tem como temática os sistemas de controle social das violências e a atuação resolutive do Ministério Público. O pressuposto deste trabalho parte da profunda contradição entre o modelo de atuação atual do Ministério Público brasileiro, fiador de um sistema penal reativo, e sua posição na arquitetura constitucional de 1988, na qualidade de instituição de garantia dos direitos fundamentais, nos termos da tipologia desenvolvida por Luigi Ferrajoli. Diante dessa contradição, investiga-se em que medida o Ministério Público do Maranhão está apto a desenvolver um modelo resolutive de tutela penal na cidade de São Luís - Maranhão, fundamentado na compreensão da importância do ambiente urbano e na consciência da complexidade do fenômeno criminal, nos termos assentados pelas teorias oriundas da Escola de Chicago e da Criminologia do Lugar. Para tanto, utiliza-se o método de abordagem indutivo, por meio do procedimento sociojurídico crítico e diagnóstico, com levantamento de dados empíricos colhidos de fontes documentais, analisados com base em cuidadosa revisão bibliográfica, superando, assim, a mera análise normativa de cunho positivista. Como resultado da investigação, a pesquisa apresenta um diagnóstico atual da instituição, identificando elementos negativos e positivos à conformação de um novo paradigma de atuação. Ao final, conclui-se que existem evidências de que, mesmo diante de importantes desafios, o Ministério Público do Maranhão tem elementos estruturais, organizacionais e normativos que possibilitam a construção de um modelo resolutive de tutela do direito fundamental à segurança pública na cidade de São Luís - Maranhão.

Palavras-chave: controle social; instituição de garantia; Escola de Chicago; Criminologia do Lugar; Ministério Público.

ABSTRACT

RIBEIRO, Frederik Bacellar. The Public Ministry of Maranhão and the systems of social control of violence: challenges and possibilities of the resolute protection of the fundamental right to public security in the city of São Luís - Maranhão. 2024. 184 f. Dissertation (Master's in Law) – Federal University of Maranhão, São Luís, 2024.

The theme of this research is the social control systems of violence and the resolute action of the Public Ministry. The premise of this work stems from the profound contradiction between the current operating model of the Brazilian Public Ministry, guarantor of a reactive penal system, and its position in the constitutional architecture of 1988, as an institution guaranteeing fundamental rights, according to the typology developed by Luigi Ferrajoli. Given this contradiction, it is investigated to what extent the Public Ministry of Maranhão is able to develop a resolute model of criminal protection in the city of São Luís - Maranhão, based on the understanding of the importance of the urban environment and the awareness of the complexity of the criminal phenomenon, in terms set by the theories originating from the Chicago School and the Criminology of Place. For this, the inductive approach method is used, through the critical and diagnostic socio-legal procedure, with the collection of empirical data collected from documentary sources, analyzed based on a careful bibliographic review, thus overcoming the mere normative analysis of positivist nature. As a result of the investigation, the research presents a current diagnosis of the institution, identifying negative and positive elements to the conformation of a new paradigm of action. In the end, it is concluded that there is evidence that, even in the face of important challenges, the Public Ministry of Maranhão has structural, organizational and normative elements that allow the construction of a resolute model of protection of the fundamental right to public security in the city of São Luís - Maranhão.

Keywords: social control; guarantee institution; Chicago School; Criminology of Place; Public Ministry.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	- Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	- Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAOP	- Centro de Apoio Operacional
CENAPA	- Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas
CF	- Constituição Federal
CNJ	- Conselho Nacional de Justiça
CNMP	- Conselho Nacional do Ministério Público
CONAFAR	- Comitê Permanente Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva
CPI	- Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMP	- Colégio de Procuradores do Ministério Público do Estado do Maranhão
EC	- Emenda Constitucional
FBSP	- Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FNSP	- Fundo Nacional de Segurança Pública
GAECO	- Grupo de Atuação Especial de Combate as Organizações Criminosas
GAEMA	- Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente
GAESF	- Grupo de Atuação Especial de Combate à Sonegação Fiscal e aos Crimes Contra a Ordem Tributária, Econômica e Conexos
GAESP	- Grupo de Atuação Especial de Defesa da Segurança Pública
GABMC	- Gabinete de Mediação Comunitária
HC	- <i>Habeas Corpus</i>
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IMESC	- Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC	- Lei Complementar
MP	- Ministério Público
MPMA	- Ministério Público do Maranhão
MPU	- Ministério Público da União
NY	- Nova Iorque

OMPs	- Ordens de Missão Policial
PADHUM	- Programa de Atuação em Defesa de Direitos Humanos
PGJ	- Procuradoria Geral da Justiça
PIAPS	- Plano Nacional de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais à Violência Urbana
PNSP	- Plano Nacional de Segurança Pública
PNSPDS	- Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social
PNUD	- Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONASCI	- Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
RE	- Recurso Extraordinário
RESP	- Recurso Especial
RNSP	- Rede Nossa São Paulo
SECINST	- Secretaria de Assuntos Institucionais
SENASP	- Secretaria Nacional de Segurança Pública
STF	- Supremo Tribunal Federal
STJ	- Superior Tribunal de Justiça
SUS	- Sistema Único de Saúde
SUSP	- Sistema Único de Segurança Pública
TCU	- Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	SISTEMAS DE CONTROLE SOCIAL E MINISTÉRIO PÚBLICO: origens, fundamentos e realidade brasileira.....	20
2.1	Controle social e a realidade brasileira: origens e expansão	20
2.1.1	Contratualismo, sistemas de controle e defesa social	20
2.1.2	Diagnóstico do sistema penal brasileiro na atualidade	26
2.2	Ministério Público brasileiro e o paradigma punitivista.....	35
2.2.1	Breve histórico institucional	35
2.2.2	Partícipe do sistema penal expansionista e reativo: o modelo demandista.....	41
2.3	Ministério Público na arquitetura constitucional de 1988	48
2.3.1	Instituição de garantia dos direitos fundamentais.....	49
2.3.2	Em busca de um novo perfil institucional: o modelo resolutivo	55
3	CONTROLE SOCIAL EM AMBIENTES VIOLENTOS: caminhos para mudança do paradigma da segurança pública.....	63
3.1	Ecologia Humana: a guinada sociológica no tratamento do fenômeno criminal urbano	63
3.1.1	Dinâmica urbana e seus efeitos na organização social	64
3.1.2	Desorganização social e eficácia coletiva: o rompimento com o paradigma positivista.....	69
3.2	Tempo e lugar: elementos de uma nova criminologia	77
3.2.1	Das aplicações ecológicas à Criminologia do Lugar: novos paradigmas e novas metodologias para melhor compreensão do fenômeno criminal	77
3.2.2	Estratégias de prevenção do crime: fatores ambientais e a racionalização das atividades de controle	84
3.3	Bases para a construção de um novo modelo de Segurança Pública no Brasil	90
3.3.1	Constituição Federal de 1988 e o panorama dos Planos Nacionais de Segurança Pública no período democrático	91
3.3.2	Sistema Único de Segurança Pública e as atuais diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública	99
4	MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO E AS POLÍTICAS	

	PÚBLICAS DE SEGURANÇA: estrutura, organização, desafios e perspectivas de atuação.....	106
4.1	Ministério Público e a tutela resolutiva do direito à segurança.....	106
4.1.1	Tutela coletiva da segurança pública: dever do Estado e direito fundamental do cidadão.....	107
4.1.2	Repensar institucional: por um modelo de atuação integral no âmbito criminal.....	114
4.2	Hora do “freio de arrumação”: elementos para análise estrutural e organizacional do Ministério Público do Maranhão no âmbito penal	122
4.2.1	Tutela da segurança pública e o controle externo da atividade policial no Ministério Público do Maranhão	122
4.2.2	Fragmentação e isolacionismo: a necessária adequação dos princípios institucionais à atuação resolutiva e uniforme na tutela penal.....	130
4.3	Afinal, é possível uma atuação resolutiva no âmbito penal na cidade de São Luís?	136
4.3.1	Desafios organizacionais do Ministério Público do Maranhão na tutela penal resolutiva.....	136
4.3.2	Vantagens e potencialidades para efetivação da tutela resolutiva no âmbito penal na cidade de São Luís-MA.....	146
5	CONCLUSÃO.....	155
	REFERÊNCIAS.....	166

1 INTRODUÇÃO

Há muito a criminologia, de viés sociológico e crítico, vem alertando sobre a violência estrutural que atinge grandes estratos de nossa sociedade, bem como sobre os graves problemas no funcionamento do sistema penal, especialmente nos grandes centros urbanos.

À luz desse pensamento, constata-se que o controle social formal reativo/repressivo, não obstante imprescindível, enfrenta apenas as consequências do problema criminal, deixando incólume suas causas. Nesse contexto, a presente pesquisa tem como temática central investigar os sistemas de controle social das violências e a atuação resolutiva do Ministério Público (MP).

Nesses termos, este trabalho intenta responder ao seguinte problema: a partir da análise de seus elementos estruturais, organizacionais e normativos, em que medida o Ministério Público do Maranhão (MPMA) está apto a desenvolver um modelo resolutivo de tutela do direito fundamental à segurança pública na cidade de São Luís – Maranhão?

Para responder cientificamente essa questão, a pesquisa parte de alguns pressupostos:

- a) nosso país optou por um modelo reativo, que privilegia a expansão do controle social formal e a centralidade do cárcere;
- b) mesmo mobilizando um grande aparato estatal e com vultuosos gastos públicos, o sistema penal brasileiro é ineficiente e não vem obtendo êxito em sua missão declarada de prevenção do fenômeno criminal;
- c) grandes estratos da população brasileira vivem em condições inadequadas de vida e são submetidos à violência estrutural;
- d) atualmente, o Ministério Público é fiador e promotor desse modelo demandista e reativo de atuação criminal, contrariando sua natureza constitucional de instituição de garantia dos direitos fundamentais;
- e) a desordem física e a desordem social são fatores que influenciam o fenômeno criminal.

Estabelecidas as premissas iniciais, é de interesse da sociedade a discussão acadêmica de uma nova abordagem no enfrentamento das violências, com a conformação de um modelo de atuação integral, por meio do engajamento da própria comunidade, de entidades municipais e de organizações da sociedade civil, visando o fortalecimento do controle social informal e aumento da eficiência das políticas públicas de segurança.

Por outro lado, verifica-se a posição protagonista do Ministério Público brasileiro na arquitetura constitucional, não apenas na qualidade de titular da ação penal dentro do sistema acusatório, mas também pelas atribuições extraprocessuais de defensor do regime democrático e dos interesses sociais, o que o coloca em posição única no mundo.

O constituinte brasileiro de 1988 modelou um sistema de justiça moderno, dotando o Ministério Público de atribuições e de instrumentos legais inovadores, libertando-o das amarras de uma atuação limitada à esfera judicial. Desde então, a instituição detém o poder, mas também o dever, de atuar plenamente na esfera judicial, administrativa e controladora, na defesa dos direitos fundamentais e para cumprimento de sua valiosa missão constitucional.

Ao longo das últimas décadas, viu-se uma consistente intervenção ministerial em vários campos do direito e da vida social, com ampliação protagonista dos mecanismos extraprocessuais de concretização dos direitos sociais assegurados pela lei fundamental. Esse movimento, todavia, não foi verificado no campo penal.

O distanciamento entre os modelos de atuação na seara cível e criminal, dentro da mesma instituição, faz suscitar intrigantes indagações no campo da criminologia: Por que o Ministério Público se mantém tão avesso a atuação extraprocessual, coordenada e preventiva no âmbito penal? Por que seus membros, via de regra, ainda permanecem atuando de forma demandista e individual, limitados ao despacho de inquéritos policiais, em uma conhecida e não negada “atuação de gabinete¹”?

O presente estudo analisará esse complexo tema, a partir da base teórica desenvolvida pela Escola de Chicago e pela Criminologia do Lugar, ao investigar a atuação do Ministério Público do Maranhão no âmbito penal, lançando um olhar para dentro da instituição, com a pretensão de fomentar reflexões que permitam o aperfeiçoamento de ordem prática, em benefício da sociedade, para melhor funcionamento do sistema penal no estado e efetivo cumprimento das promessas constitucionais.

Diante das balizas apresentadas, o objetivo principal deste trabalho acadêmico é investigar as possibilidades e desafios da implementação de um modelo resolutivo de tutela do direito fundamental à segurança pública pelo Ministério Público do Maranhão na cidade de São Luís – Maranhão.

Para tanto, serão perseguidos objetivos específicos ao longo de três capítulos do desenvolvimento do tema, iniciando por uma necessária contextualização do funcionamento

¹ Um exemplo da utilização desse termo pode ser encontrado em Rodrigues (2012), que define o *promotor de gabinete* como aquele que privilegia a atuação por meio da proposição de medidas judiciais e do exame dos processos já em curso, em detrimento da utilização dos procedimentos extrajudiciais como instrumentos de mobilização social e articulação política.

atual do sistema penal brasileiro e o papel do Ministério Público, que servirá de ponto de partida para compreensão do modelo de controle social colocado em prática em nosso país e os resultados apresentados, especialmente depois da Constituição Federal (CF) de 1988.

Na primeira seção, a pesquisa apresentará evidências científicas para sustentar a validade de algumas premissas fixadas neste trabalho. O item iniciará com uma breve abordagem sobre os fundamentos do contratualismo, do direito de punir do Estado e da ideologia da defesa social.

Em seguida, buscará demonstrar que o Brasil adota um modelo reativo e expansionista de política criminal, centrado na pena de prisão, resultando em inflação penal, agigantamento do sistema, comprometimento do orçamento público, aumento da população carcerária e da violência estatal, sem, contudo, lograr êxito na prevenção da criminalidade e na efetiva punição dos crimes graves, contrariando as promessas do discurso oficial.

A intenção é descrever o quadro atual do sistema penal brasileiro, a partir da coleta de dados empíricos e das críticas formuladas pela criminologia, para construir o embasamento que justificará a importância da discussão acadêmica de um novo modelo de sistema de controle social.

Desde logo, é preciso ressaltar que, mesmo reconhecendo a pertinência de várias críticas endereçadas ao funcionamento do sistema penal atual, este trabalho refuta a tese abolicionista e do conflito, adotando como referencial teorias criminológicas que não prescindem da participação do Estado e do controle sancionador para pacificação social.

Em seguida, será analisado o papel do Ministério Público dentro do controle social formal e sua contribuição para a consolidação do modelo penal expansionista e reativo. Nesse ponto, depois de uma breve incursão histórica, serão apresentadas evidências da prevalência de uma postura conservadora e demandista no *Parquet* brasileiro, mesmo depois da nova ordem constitucional de 1988.

Já na seção final do capítulo, o trabalho prossegue na construção dos pressupostos da pesquisa, nesse item será analisado o marco normativo vigente, buscando promover a aproximação entre a posição constitucional do Ministério Público no Brasil e a categoria de instituição de garantia, conforme construção teórica de Luigi Ferrajoli (1940-).

A partir desse tipo ideal, far-se-á uma abordagem sobre a importância do Ministério Público para concretização dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal, especialmente como indutor de políticas públicas de segurança, destacando sua posição estratégica dentro das instituições do sistema de justiça brasileiro.

A intenção nesse ponto é desvelar o nítido descompasso entre o quadro atual descrito nos itens iniciais e o modelo constitucional vigente, que projeta o Ministério Público brasileiro como instituição de garantia dos direitos fundamentais, o que a um só tempo justifica e ancora a discussão acadêmica trilhada nos próximos capítulos.

Por fim, a pesquisa apresentará as bases para a consolidação do modelo resolutivo de atuação do Ministério Público, destacando a papel estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) no fomento e na definição de diretrizes do modelo.

No capítulo seguinte, a pesquisa vai trabalhar os fundamentos de um novo modelo de controle social que, de forma complementar ao sistema repressivo institucionalizado, abra espaço à prevenção da violência por meio de intervenções na cidade e na organização social de seus moradores, revalorizando o controle social informal, bem como a atuação racional da atividade policial e ministerial.

Esse capítulo terá como referencial teórico a sociologia da Escola de Chicago e a Criminologia do Lugar, trabalhando tanto autores das primeiras gerações, mas também apresentando as perspectivas mais modernas sobre o tema.

A primeira seção abordará os contornos e metodologias da ecologia humana e das teorias subsequentes, em especial da desorganização social e da eficácia coletiva, reconhecendo o caráter histórico do fenômeno criminal. Essas pesquisas rompem com o paradigma positivista bioantropológico, ao compreender o fenômeno criminal e sua relação com o espaço urbano, com a dinâmica do crescimento das cidades e com a interação dos grupos sociais, o que permite trabalhar a prevenção da criminalidade para além do modelo institucional e repressivo.

Assim, conforme já antecipado, entende-se que, diante da complexidade do fenômeno criminal, é imprescindível a combinação de estratégias para a prevenção das violências, fomentando a atuação conjunta e complementar entre as instituições do controle social informal e do sistema institucionalizado.

Na segunda seção, a pesquisa fará uma incursão sobre o estado da arte da Criminologia do Lugar e de modelos utilizados para prevenção da violência, para demonstrar a viabilidade teórica e prática do desenvolvimento de políticas públicas de segurança fundadas na importância de fatores sociais e ambientais na definição de padrões para prática de certos tipos de criminalidade.

Nesse ponto, buscar-se-á demonstrar o grande potencial das teorias da Atividade Rotineira, Prevenção Situacional do Crime, Espaço Defensável e da Teoria da Escolha Racional para identificação de padrões e na predição da prática criminosa, visando

desestimular, dificultar e dissuadir atos violentos, resultando em eficiência do sistema de controle.

Para finalizar o capítulo, o trabalho destacará a evolução histórica da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), que culminou com o progressivo reconhecimento da importância do planejamento e coordenação das políticas públicas de segurança. Nessa nova ambiência, os municípios auferem enorme protagonismo em um modelo não reativo e de cidadania, pois detêm a competência constitucional para desenvolver as políticas urbanas mais importantes, essenciais à transformação da organização física e social das comunidades, especialmente as mais vulneráveis.

No federalismo tripartite brasileiro, os municípios gozam de competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como sobre a organização e planejamento do ordenamento territorial urbano, sendo, desta feita, os principais responsáveis pelas políticas de organização ambiental e definição dos distritos, com ampla autonomia assegurada pela carta constitucional em relação às demais esferas de poder.

Respalhada por essas novas diretrizes, a pesquisa buscará demonstrar essa importância e o papel do Ministério Público no engajamento de diversos atores na construção das políticas públicas de segurança, nos termos da Constituição Federal de 1988 e da legislação vigente.

Ao fim, o último capítulo responderá o problema construído, iniciando pela conformação da natureza jurídica do direito à segurança pública, que ao mesmo tempo ostenta a qualidade de dever do Estado brasileiro e direito fundamental dos cidadãos. A pesquisa abordará o papel do Ministério Público na concretização do direito à segurança, por meio do redesenho institucional para construção de um modelo resolutivo e integral no âmbito criminal.

Na sequência, a pesquisa realizará a análise estrutural e organizacional do Ministério Público do Maranhão, investigando o modelo de organização dos órgãos internos, os recursos humanos, distribuição das atribuições, divisão espacial, modelo de acompanhamento das demandas, princípios institucionais, planos de atuação, institutos de movimentação na carreira, bem como marcos normativos internos, capacidade de atuação coordenada, racionalização das demandas e capacidade de diálogo entre seus membros.

O objetivo é lançar um olhar para dentro da instituição, para diagnosticar seu modelo de organização no âmbito penal, seguindo as linhas referenciais idealizadas pela Escola de Chicago e pela Criminologia do Lugar. Por fim, serão identificados e analisados os elementos estruturais e organizacionais que representam desafios e possibilidades para construção de um modelo de atuação resolutivo.

Para atingir tais objetivos, a pesquisa concebe a epistemologia como estudo reflexivo e metódico do saber, de sua formação e do grau de validade de sua produção. Em outras palavras, entende a epistemologia como uma teoria geral, de cunho filosófico, concebida para promover a válida produção do conhecimento e não como sistema dogmático, fechado de regras, limitante e excludente².

Por seu turno, a metodologia é aplicada na organização lógica dos métodos que propiciam a investigação e produção do conhecimento. Assim, não obstante a natural proximidade entre a epistemologia e a metodologia, pois ambas teorizam sobre a produção válida do conhecimento científico, é possível perceber a distinção do objeto de estudo de cada disciplina e sua importância no desenvolvimento deste trabalho, sendo certo que a problematização da realidade, fundada metodologicamente, tem por objetivo produzir conhecimento novo, fugindo, assim, da simples repetição bibliográfica do conhecimento já estabelecido.

Entende-se que as teorias científicas nascem de um processo de construção racional, que sempre produzirá um conhecimento retificável, provisório, infinito, aproximado e passível de verificação³. Por conseguinte, afasta-se, desde já, toda crença no ilusório cientificismo, com respostas definitivas e irrefutáveis, adotando-se postura crítica e ativa para construção do saber, sempre reconhecendo sua falseabilidade⁴.

Nesses termos, somente a pesquisa fundada em bases epistemológicas e metodológicas pode nutrir pretensões científicas, por meio da adoção criteriosa de métodos de pesquisa adequados e coerentes com a visão proposta. Desta feita, o método é valioso instrumento de contenção do excesso de subjetivismo do pesquisador, sendo imprescindível para produção científica e, ao mesmo tempo, verdadeira ciência integrante do rol das disciplinas construídas.

A ciência e seus métodos são construídos pela ação teórica, fundadas na razão, formatando e definindo seu objeto de estudo, mas sempre influenciados pelas circunstâncias históricas, reconhecendo a coexistência entre a ciência e a ideologia. E é com o espírito

² Para uma melhor compreensão das opções epistemológicas e metodológicas utilizadas, bem como os referenciais teóricos considerados na construção do objeto de estudo da presente pesquisa, cft. Japiassu (1992), Marques Neto (2001), Marconi e Lakatos (2003), Oliveira (2004), Gustin e Dias (2006), Fonseca (2009), Minayo (2009), Carvalho (2012), Adeodato (2015), Guimarães, Lobato e Marques (2022, no prelo).

³ Esse é o pensamento de Bachelard (1984), quando identifica os obstáculos para a formação do conhecimento científico, formulando uma filosofia (dialética) do não, que pressupõe a negação do saber já constituído como condição para a produção do conhecimento novo, mas sem que isso resulte em uma postura destrutiva ou negativa do cientista. Ao contrário, o autor afirma que o processo científico moderno exige uma postura ativa, construtiva e engajada durante o processo de elaboração da experiência nova, sempre retificável.

⁴ Nesse sentido, Popper (2005) condiciona o reconhecimento da objetividade científica de um enunciado a prévia submissão a um processo rigoroso de falseamento e refutação, que permita a validação intersubjetiva de suas teses.

vigilante⁵ e crítico⁶ que a presente pesquisa científica intenta apresentar uma natureza qualitativa e teórico-prática, para investigar seu objeto de estudo por meio de um conjunto coerente de teorias, métodos e técnicas.

À luz dessas considerações, a abordagem será desenvolvida pelo método indutivo, vez que a pesquisa será realizada pela análise teórico-interpretativa dos fenômenos sociais retratados no objeto de estudo, de forma a permitir a construção de conclusões a partir de generalizações das observações construídas.

Seguindo essa linha, o trabalho buscará analisar qualitativamente fenômenos sociais e elementos institucionais do Ministério Público, visando detectar aspectos fundamentais comuns, que permitam a generalização em categorias teóricas, abstratamente construídas, para formular um diagnóstico sobre seu modelo de organização e atuação dentro da política criminal brasileira⁷.

Em outra mão, o estudo adotará o método sociojurídico-crítico⁸, pois a intenção é investigar a atuação do Ministério Público do Maranhão na seara criminal, com um olhar crítico, preocupado em fazer aproximações entre a teoria e a realidade social concreta⁹.

Assim, arrimado nessa base teórica e metodológica, a presente pesquisa demanda uma relevante atividade de coleta de dados, pois tem por objetivo descrever e diagnosticar fenômenos complexos da realidade social e da instituição ministerial. Nesse passo, justifica-se a utilização da pesquisa bibliográfica de livros e especialmente de periódicos, de língua portuguesa e estrangeira, que permita a construção coesa das teorias adequadas para melhor compreensão do objeto de estudo.

⁵ Nessa linha, Japiassu (1992) afirma a importância da epistemologia para neutralizar, na medida possível, ou pelo menos tentar distinguir esses discursos, no exercício de uma verdadeira função de vigilância.

⁶ Como ressalta Marques Neto (2001), a epistemologia histórica ganha relevo por sua preocupação com as consequências do progresso científico para a humanidade, desenvolvendo a construção de uma epistemologia profundamente crítica e atenta aos efeitos práticos das pesquisas científicas.

⁷ Cabe lembrar que, para Weber (1979), a reflexão feita por um espírito humano finito sobre a realidade infinita baseia-se na premissa de que apenas um fragmento dessa realidade poderá constituir seu objeto de estudo científico. E nessa trilha, declara a insensatez da crença de que as ciências sociais buscariam a construção de conceitos fechados, definitivos, que permitissem a interpretação da realidade social por meio de rígidos raciocínios dedutivos.

⁸ Para maior aprofundamento sobre o método sociojurídico-crítico consultar Fonseca (2009), que destaca a inexistência de um método de pesquisa específico e definitivo para a área do direito. No mesmo sentido, Marques Neto (2001) afirma que não há um método que possa ser entendido como perfeitamente adequado à investigação do fenômeno jurídico.

⁹ Como instrumento de investigação, a pesquisa pode se utilizar de tipos ideais para representação dos fenômenos sociais. Nesse ponto, Weber (1979) esclarece que tais construções racionais não se confundem com a realidade da vida que representam, posto que tem por fim possibilitar a produção do conhecimento pela interpretação de um fragmento desse fenômeno, normatizados idealmente, e não pela reprodução fidedigna dessas manifestações. No mesmo sentido, Marconi e Lakatos (2003) afirmam que os tipos não expressam a totalidade da realidade, mas apenas suas características mais gerais, aspectos essenciais do fenômeno, não existindo necessariamente no mundo real com todas as características racionalmente idealizadas.

Por fim, será de grande importância a pesquisa documental por meio da análise de normas, regulamentos, atos, decisões e projetos de inúmeras instituições públicas, institutos de pesquisas, organismos internacionais, do terceiro setor e, especialmente, oriundas do Ministério Público do Maranhão e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Estes são os desafios, elementos e objetivos do trabalho que se segue.

2 SISTEMAS DE CONTROLE SOCIAL E MINISTÉRIO PÚBLICO: origens, fundamentos e realidade brasileira

2.1 Controle social e a realidade brasileira: origens e expansão

De início, antes de investigar o tema principal do estudo - sistemas de controle social e a atuação resolutiva do Ministério Público -, convém revisitar os fundamentos do Estado moderno, pela lente do contratualismo, buscando fazer aproximações teóricas com o exercício do direito de punir do Estado e a ideologia da defesa social. Esses fundamentos teóricos serão essenciais para compreensão do fenômeno encarcerador que se seguiu e a forma de funcionamento do sistema penal brasileiro das últimas décadas.

2.1.1 Contratualismo, sistemas de controle e defesa social

É cediço que o pensamento contratualista surge como resposta aos anseios de uma nova sociedade que passava por profundas mudanças provocadas pela consolidação da classe burguesa e do modo de produção capitalista. Nessa ambiência, moldada pelos ideais iluministas, a organização política é engendrada como vontade humana, estabelecida por um contrato social¹⁰, firmado pelos cidadãos para viabilizar a fruição coletiva das liberdades compartilhadas. A partir de então, o Estado seria o garantidor dos direitos e liberdades individuais, incluído nesse rol o direito à segurança¹¹.

Desta feita, denomina-se de contratualismo todas as teorias que fundamentam a origem e legitimação da sociedade política por um contrato social, ou seja, um acordo entre indivíduos que resulta na transformação do estado de natureza para o estado político (Locke, 1994). Note-se que, na versão inicial, há primazia na tentativa de teorização do aspecto político da criação da sociedade, destacando a absoluta referência à vontade humana para criação do Estado, como resultado da reunião das vontades individuais dos cidadãos (Mattos, 2011).

¹⁰ Para Rousseau (2011), esse hipotético contrato social intenta explicar o ato de união e mútuo consentimento para formação de um homem artificial apto a garantir a paz e mediar os interesses coletivos, no plano interno e externo, por meio da representação da unidade daquela multidão.

¹¹ Locke (1994) afirma que, não obstante a plenitude de liberdade e autonomia, no estado de natureza o gozo dos direitos e da propriedade é precário e constantemente exposto a invasões por terceiros, o que explicaria a formação de comunidades civis, em obediência à lei geral de autopreservação do ser humano.

Em relação ao pacto social¹², Rousseau (2011, p. 66) afirma que “[...] cada um de nós dispõe em comum da sua pessoa e de todo o seu poder sob a suprema direção da vontade geral, e recebe, enquanto corpo, cada membro como parte indivisível do todo”. Pode-se afirmar que esse pacto original exigiu uma prévia renúncia às liberdades naturais de cada indivíduo de se autogovernar, bem como um pacto de submissão, por meio da transferência de poder e direitos à sociedade política, para preservação da vida e da paz¹³.

Essa transferência de direitos, em verdade, encerra uma ideia de voluntária abstenção do direito de resistência de cada cidadão, em prol de um bem compartilhado, materializando uma autorização de agir em nome da vontade de muitos, que vincula o soberano à vontade daqueles que representa, sob pena de perda da legitimidade da representação política, sendo clara a relação de dependência entre as ações do poder comum e a vontade produzida pelo pacto de união (Mattos, 2011)¹⁴.

Seguindo essa linha de raciocínio, desde muito cedo, evidenciou-se a necessidade de controle dos limites da atuação do Estado, chamado por Hobbes (1588-1679) de leviatã, visando conter excessos na interferência na vida privada e abusos da violência estatal, antecipando, segundo Guimarães (2019a), a importância do reconhecimento dos direitos humanos como mediador das relações entre os integrantes da comunidade e o Estado. Nesses termos, estavam lançadas as bases para construção de um direito racional necessário à garantia da proteção, harmonia e disciplinamento das relações sociais, permeadas pela consolidação de um novo modelo de produção capitalista, com profundas e irreversíveis transformações na vida da sociedade da época.

Interessante observar que Rousseau (2011) expressamente associa a vontade geral à utilidade pública e ao interesse comum, o que não se confunde com a simples vontade do soberano. Nesse passo, os autores contratualistas, apesar de reconhecerem a possibilidade de manipulação das deliberações do povo na elaboração das leis¹⁵, reconhecem a prevalência da vontade geral única da sociedade, a partir de um consenso idealizado, obtido pela

¹² Guimarães (2023) classifica o pacto social como verdadeiro “contrato de adesão”, considerando que essa adesão hipotética e abstrata dos cidadãos autoriza o Estado a zelar pela harmonia e segurança do corpo social, fazendo nascer a ideia de comunidade, como representante do conjunto de indivíduos.

¹³ Merece menção o entendimento de Cranston (2011) que, seguindo o pensamento rousseauiano, em verdade não houve uma renúncia propriamente dita às liberdades dos cidadãos, mas sim uma conversão de uma noção de liberdade absoluta, individualizada, para uma liberdade política, como resultado da transformação da vida natural em uma vida organizada coletivamente.

¹⁴ Locke (1994) é direto ao afirmar que o uso do poder comunitário deve ser limitado aos interesses coletivos, especialmente visando a paz, a segurança, preservação da propriedade e o bem público do povo.

¹⁵ Rousseau (2011) alerta para o perigo de manipulação, conluíus e associações parciais que possam macular as deliberações populares, fazendo prevalecer o interesse particular. Sobre o tema, chega a afirmar que nada é mais perigoso do que a influência privada nos negócios públicos.

manifestação da maioria, que se considera um só corpo¹⁶.

Ocorre que, uma vez materializada a vontade geral, por meio da formalização de leis e decisões, necessariamente o Estado precisa dispor do poder e dos meios para fazer prevalecer sua autoridade sobre eventuais recalcitrâncias individuais que possam perturbar a organização política da sociedade, surgindo assim, naturalmente, o direito de punir estatal, sobre o qual os indivíduos não podem recusar ou se furtar (Locke, 1994).

Nessa senda, a vida dos cidadãos em comunidade passa a ser conduzida por paradigmas de comportamento materializados em regras sociais ou institucionais que, uma vez descumpridas, suscitam o acionamento de mecanismos de controle.

Assim, com a progressiva formação dos centros urbanos, ao longo do tempo foram construídos dois grandes sistemas de controle social: um de caráter informal, composto pelas instituições da própria sociedade - tais como agremiações, família, religião, grupos da própria comunidade, ambiente de trabalho, grêmios esportivos, instituições de ensino; e outro de caráter formal, constituído por instituições estatais ou reconhecidas pelo Estado, regidos por regras jurídicas, de cunho impositivo e garantidas por medidas de coerção oficiais (Guimarães, 2013).

Os referenciais de conduta institucionalizados gozam da sanção estatal como mecanismo de coerção para persuadir seu cumprimento pelos cidadãos, por meio de diversos ramos do direito, sendo reservado ao direito penal, segundo a teoria dominante, a missão de proteger os bens jurídicos mais relevantes para vida em sociedade, nos termos consagrados pelas normas de cada país. Dessa forma, estaria justificada a utilização da sanção penal, resposta estatal mais violenta e grave, contra a liberdade dos cidadãos desviantes, para cumprimento das funções aparentes ou ideais da pena¹⁷ (Anitua, 2008).

Aliás, exatamente por ser uma violência contra seus próprios cidadãos, o exercício da violência estatal sempre reclamou a construção de justificações teóricas das mais variadas

¹⁶ Neste ponto, Patella, Pase e Brilhante (2018) destacam que, atualmente, importantes autores buscam resgatar as ideias contratualistas para explicar a formação política da sociedade. Todavia, essas novas teorias guardam diferenças em relação aos clássicos, pois os contemporâneos concentram suas reflexões sobre os princípios da justiça e fundamentos da moralidade humana, com nítida ampliação argumentativa do objeto original da teoria. Desta feita, segundo os autores, o neocontratualismo fundamenta e vincula a pacto social à defesa dos valores e direitos fundamentais, baseados na dignidade humana.

¹⁷ Batista (2007) afirma que, ao lado das funções aparentes e ideais (relativas e absolutas), há teorizações que desvelam funções ocultas ou não declaradas da pena e do próprio direito penal, de cunho social e econômico muito mais profundo. Na mesma linha, Andrade (2012) revela a eficácia instrumental invertida do sistema penal acobertada por uma eficácia simbólica (legitimadora), que contraria sua programação normativa (direitos e garantias constitucionais) e teleológica (fins declarados da pena).

matrizes ideológicas, mesmo em períodos antigos¹⁸, sendo certo que esse tema ainda não alcançou uma conclusão aceita universalmente, se é que isso será um dia possível.

Todo esse conhecimento formou o arcabouço teórico para a construção de três grandes grupos de teorias da pena denominadas justificacionistas, minimalistas ou abolicionistas, conforme, respectivamente, buscassem justificar o direito de punir do Estado, defender sua drástica limitação ao mínimo necessário ou sua completa abolição¹⁹.

Em linhas gerais, os abolicionistas defendem a eliminação do direito de punir estatal, pois entendem que a sanção penal viola o pacto social original ou simplesmente pelo fato de que os eventuais benefícios da utilização do sistema penal jamais superariam os graves custos sociais gerados pela restrição de liberdade, pela sujeição à persecução penal e pela violência institucional (Zaffaroni, 2001; Baratta, 2002; Ferrajoli, 2002; Andrade, 2012; Foucault, 2014).

Todavia, não obstante a riqueza e importância acadêmica das diversas teorias abolicionistas, essas teorizações não serão desenvolvidas neste estudo, vez que, conforme já anunciado, investiga-se aqui a possibilidade de novas estratégias de atuação do Ministério Público para a prevenção do crime e defesa do direito à segurança, mas sem prescindir da atuação do sistema penal nos casos em que se mostre necessária, adequada e mais eficiente²⁰.

Tal escolha não se dá por ingenuidade intelectual ou desconhecimento da realidade social, mas por opção metodológica que permita a análise do objeto de estudo e a formulação de uma resposta ao problema construído, reconhecendo-se que, mesmo merecedor das mais variadas e pertinentes críticas²¹, como se verá no item seguinte, o controle social formal permanece sendo imprescindível para o enfrentamento da violência nas sociedades atuais, especialmente em face de crimes de alta gravidade.

Dito isso, as teorias justificacionistas defendem que, mesmo computada a violência produzida direta e indiretamente pelo sistema penal, as vantagens do exercício do direito de

¹⁸ Conforme esclarecem Zaffaroni e Pierangeli (2004) é importante assentar que, apesar de fugir dos limites deste trabalho, não se pode esquecer as contribuições de períodos mais remotos sobre controle social e aplicação de penalidades, mesmo antes da idealização do Estado moderno, como se pode verificar exemplificativamente: no pensamento grego, romano, árabe; no direito canônico; no pensamento medieval; e tantos outros, que contribuíram para o progresso do conhecimento nessa área, e merecem registro.

¹⁹ Por oportuno, merece desde logo registro que, especialmente no campo das ciências sociais, toda classificação representa uma aproximação de cunho acadêmico, ou mesmo didático, sendo certo que sempre será possível identificar pontos de diferenciação e de intersecção entre as mais variadas teorias, vez que natural do caminhar evolutivo da ciência, conforme alerta Guimarães (2013).

²⁰ Em linhas gerais, este trabalho comunga com muitas ideias defendidas pelo minimalismo garantista de Ferrajoli (2002), numa perspectiva de aperfeiçoar, reduzir e endurecer o controle social formal para os crimes mais graves, estimulando uma atuação complementar ao controle social informal em relação aos demais crimes.

²¹ Aniyar de Castro (2005) sintetiza o pensamento dos defensores das teorias do conflito, ao afirmar que as teorias criminológicas, que adotam o modelo sociológico do consenso, seriam “gattopardistas”, pois buscam mudar as coisas para deixar como já estão.

punir estatal ainda superam seus custos sociais, sendo medida necessária à defesa da sociedade e do interesse público, permitindo sua classificação em dois subgrupos: teorias absolutas (retribucionistas) e teorias relativas (utilitárias).

Em síntese, as teorias absolutas entendem a pena como um fim, um castigo, retribuição, uma resposta estatal dirigida ao desviante pela prática criminosa, fundada na culpa pela prática delitiva. Nesse contexto, a pena é justificada *a priori*, por seu valor axiológico intrínseco, como um dever metajurídico, sem nenhum objetivo instrumental externo, limitada à gravidade das condutas criminosas (proporcionalidade entre pena e delito) (Ferrajoli, 2002).

Como esclarece Anitua (2008), as teorias retribucionistas buscam uma reparação da norma ou do valor moral violado, considerando a pena meio necessário para expiação da culpa pela punição penal²². Nessa esteira, é possível reconhecer um eixo comum entre seus fundamentos teóricos, na tentativa de manter a integridade dos valores morais garantidos pelo sistema penal²³.

Na outra ponta, as teorias relativas compreendem a pena como meio para obtenção do fim da prevenção de crimes, demandando uma justificação *a posteriori* verificável pelo cumprimento da finalidade preventiva perseguida. Nessa esteira, essas doutrinas podem ser subdivididas de acordo com a específica finalidade atribuída à pena em: preventiva geral (positiva e negativa); e preventiva especial (positiva e negativa)²⁴.

Aliás, cabe lembrar que, para o utilitarismo penal, seria insustentável a imposição de uma pena para exclusiva vingança, ainda que pública, pois extrapolaria as autorizações transferidas pelos cidadãos no contrato social²⁵.

De qualquer forma, cabe destacar que, mesmo fundadas em diferentes argumentos e finalidades preventivas diversas, todas mantêm esse traço comum, qual seja, a concepção da pena como simples meio para obtenção de fins extrapunitivos, entendendo ser ilegítimo o

²² Cabe destacar que os críticos das teorias retributivistas rejeitam essa crença da reparação por meio da pena, sob a alegação de ausência de comprovação epistemológica, vez que o mal não pode ser apagado e nem seus efeitos. Um exemplo desse entendimento pode ser encontrado em Beccaria (1996).

²³ Guimarães (2019a) apresenta um estudo atualizado sobre as funções da pena, optando pelo neoretribucionismo, ao defender a legitimidade da criminalização apenas das condutas que lesem bens jurídicos que ostentem dignidade constitucional, resultando na aplicação da pena privativa de liberdade, relegando as condutas que lesem bens jurídicos outros ao disciplinamento pelos demais ramos do Direito, haja vista ser a função principal da pena a defesa da ordem jurídica.

²⁴ A prevenção geral dirige os efeitos da pena à totalidade dos cidadãos, visando a intimidação (negativa) ou a reafirmação do valor ou norma (positiva). Por seu turno, as teorias preventivas especiais atribuem a finalidade da prevenção diretamente ao desviante, seja pela neutralização (negativa), seja pela correção/ressocialização do delinquente (positiva).

²⁵ Nesse ponto, interessante consultar Rousseau (2011), que expressamente nega a possibilidade de imposição de encargo inútil pelo soberano contra um cidadão, vez que não atenderia o interesse geral.

exercício do direito de punir como um valor autônomo, diante de seus gravíssimos custos sociais (Ferrajoli, 2002).

Oportuno ressaltar que o utilitarismo, apesar de ter sido usado largamente por regimes violentos e opressores ao longo da história, pelo menos em teoria, advogou a limitação do poder de punir do Estado, desde o princípio com Beccaria (1996), ao defender a proporcionalidade das penas e sua finalidade preventiva, e com Bentham (1974), ao não aceitar como justificada a imposição de penas inúteis, supérfluas, ineficazes, desmotivadas ou não necessárias, por violação do princípio do máximo prazer (felicidade) ao maior número de pessoas com a mínima dor, que deveria orientar tanto os atos públicos quanto os privados.

De qualquer forma, é possível constatar que as teorias da pena ostentam um caráter legitimador do direito de punir do Estado, fomentando a construção teórica da ideologia da defesa social, utilizada como fundamento tanto pela Escola Clássica penal²⁶, quanto pela Escola Positivista²⁷²⁸ (Anitua, 2008).

Baratta (2002), ao endereçar suas críticas, sintetiza os princípios reitores da ideologia da defesa social, na seguinte série:

- a) princípio da legitimidade (o Estado é legítimo para reprimir a criminalidade);
- b) princípio do bem e do mal (o desvio e desviante são elementos negativos para sociedade, sendo a lei penal a defesa dos homens de bem);
- c) princípio da culpabilidade (o delito representa uma atitude interior reprovável, contrária aos valores sociais);
- d) princípio da finalidade ou da prevenção (a pena também adquire funções de prevenção geral e especial);
- e) princípio da igualdade (a lei penal é igual para todos);
- f) princípio do interesse social e do delito natural (os delitos protegem bem jurídicos essenciais à sociedade).

²⁶ Andrade (2012) mesmo reconhecendo a heterogeneidade dos autores da época (de meados do século XVIII a meados do século XIX), afirma que a chamada Escola Clássica pode ser identificada pelo uso do método racionalista e por sua ideológica marcada pela transição da ordem feudal e do Estado absolutista à ordem capitalista e o Estado liberal moderno.

²⁷ Aniyar de Castro (2005) esclarece que a denominada Escola Positivista congrega um conjunto de teorias que direcionavam seu objeto de estudo à pessoa de criminoso, buscando identificar traços característicos causadores da propensão criminal. Surge a criminologia “científica” sob a promessa da investigação dos fatores determinantes da conduta criminosa, inaugurando o paradigma patológico do crime.

²⁸ Seguindo o pensamento teórico de Comte (2004), a criminologia positivista se utiliza do método empírico em nome da cientificidade na elaboração de leis gerais que explicassem a prática de crimes, buscando garantir uma explicação metodológica e racional apta a superar eventuais influências e preconceitos externos. Conforme esclarece Clauzade (2002), o positivismo comteano se utiliza do naturalismo, não como ferramenta para redução das ciências do espírito à fisiologia, mas sim como instrumento de construção metodológica de uma sociologia científica e de bases racionais.

Nesse contexto, não se pode olvidar que a defesa social surgiu com a revolução burguesa e conquistou rapidamente muitos adeptos, dominando a cenário da criminologia por longo período – provavelmente até hoje –, com larga aceitação, inclusive popular e nos meios de comunicação de massa, pois constrói sua tese com base numa sociedade ideal, com a aplicação do sistema penal em bases supostamente igualitárias, funcionando como grande teoria legitimadora da expansão penal.

Seguindo o curso da história, conforme se analisará a seguir, foi a partir desse arcabouço teórico que, por volta da década de 70 do século XX, como resposta à suposta leniência e enfraquecimento da legislação penal baseada nas criminologias de cunho sociológico e crítico, viu-se a justificação científica, social e política para o surgimento de uma nova onda encarceradora de alcance mundial, ditada por um movimento conservador de lei e ordem, que também fixou profundas raízes em terras brasileiras, passando a orientar a política criminal nacional.

Por ora, cabe assentar que, lançadas as bases do contratualismo, do direito de punir e da ideologia da defesa social, é possível ancorar a legitimidade do exercício e expansão do controle social formal ao estrito cumprimento dos objetivos da sociedade política, especialmente a proteção da vida segura e da paz social, pelo menos sob o ponto de vista teórico e ideal²⁹. Aliás, como bem lembra Guimarães (2010), pelo discurso iluminista, o direito penal surge precisamente como instrumento de limitação do uso imoderado do poder de punir no regime absolutista.

Desta feita, exatamente para confrontar esse discurso com a realidade empírica, mostra-se necessário prosseguir com uma descrição do funcionamento do sistema penal brasileiro nas últimas décadas, para construção das premissas justificadoras deste trabalho.

2.1.2 Diagnóstico do sistema penal brasileiro na atualidade

Pois bem, sintetizadas as características gerais do contratualismo, do direito de punir e da ideologia da defesa social, passa-se a desvelar o cenário atual (últimos 30 anos) do sistema penal brasileiro, como pressuposto necessário para demonstrar, por meio do levantamento de dados empíricos e do embasamento teórico, a importância do estudo acadêmico de novas estratégias de defesa do direito à segurança, objeto principal deste trabalho.

²⁹ Jesus (2020) afirma que a manutenção da segurança e da ordem é finalidade constitutiva do conceito relacional de Estado, segundo as teorias contemporâneas, como expressão de sua soberania, sendo fator indissociável e condicionante na formação das políticas estatais de enfrentamento à criminalidade.

Firmado tal ponto de referência, verifica-se que nas últimas décadas século XX e início do século XXI, arrimado nos alicerces da ideologia de defesa social, presenciou-se a consolidação do movimento de lei e ordem, que utiliza o argumento da ineficiência intimidadora das leis penais para legitimar o incremento do controle social formal e da severidade das penas³⁰. Sustenta que o crescimento dos números da violência e da sensação de medo da população deveria justificar, não a redução ou reformulação do sistema penal, mas sua expansão visando aumentar a carga intimidadora do cárcere (Andrade, 2012).

Esse movimento ganhou força nos Estados Unidos, inicialmente teorizado na obra *Thinking about crime*, publicada em 1975, que retoma a centralidade da pena como resposta à criminalidade, direcionando sua crítica à alegada fraqueza da legislação penal construída em bases mais sociológicas e voltadas para a redução do aparato penal³¹. Wilson (2013) formula sua teoria restabelecendo conceitos positivistas do “bem contra o mal”, defendendo que somente a ampliação da presença da polícia e do sistema penal poderiam servir de desestímulo à prática criminosa, desprestigiando as políticas de controle social informal e de reabilitação.

O movimento de lei e ordem não apenas defendia o aumento do rigor contra os autores de delitos, avança mais ao incentivar o uso do aparato policial contra todas as incivildades e pequenas desordens, promovendo uma expansão sem precedentes do sistema penal, em uma verdadeira criminologia da vida cotidiana, como denominado por Garland (2008).

Essa criminologia do cotidiano foi concretizada pela teoria das janelas quebradas que obteve grande aceitação nos Estados Unidos, sendo a marca da gestão do prefeito de Nova Iorque (NY) Rudolph Giuliani (1944-), durante seu mandato (1994-2001), com forte uso eleitoral e midiático, não apenas no país, mas também para outras partes do mundo. Em linhas gerais, a metáfora consiste em afirmar que: se uma janela quebrada de um edifício não for consertada, isso passará a mensagem que ninguém se importa, incentivando novos atos de vandalismo. Assim, em pouco tempo, todas as janelas do prédio serão quebradas. Em seguida, todas as janelas da rua, depois do bairro, distrito e, ao final, esse fenômeno ocorrerá em toda a

³⁰ Melossi e Pavarini (2010) fazem um profundo estudo sobre as origens do cárcere no Europa, a partir do século XVI, e da posterior invenção do sistema penitenciário nos Estados Unidos, no século XIX, analisando os diferentes fatores políticos, sociais, econômicos e culturais dentro desse processo histórico, resultando na aplicação prática e teórica de diferentes modelos de tratamento dos presos, a partir da lógica capitalista.

³¹ Garland (2008) relata que o previdenciarismo penal ditou o consenso político e dos integrantes da justiça criminal e dos funcionários da administração penitenciária nos Estados Unidos e Grã-Bretanha até 1970, prevalecendo a ideia do progresso da reforma penal, baseada na individualização das penas, na reabilitação e na prevenção delitiva especial. Já Young (2002) denomina esse período de “anos dourados”, fazendo referência ao estado de bem-estar social, do trabalho estável, do pleno emprego, desenvolvimento econômico e baixos índices de criminalidade da época, que caracterizariam essa sociedade como inclusiva, em contradição com o cenário de uma sociedade excludente que viria a partir da década de 70 do século XX.

cidade (Wilson, 2013).

Segundo Young (2002), os textos acadêmicos e o senso comum declinam seis componentes ligados ao conceito de tolerância zero:

- 1) diminuição da tolerância com os crimes e desvios;
- 2) incremento no uso de medidas severas para combate à criminalidade e desvios;
- 3) retomada do prestígio e respeito à lei, ordem e civilidade do passado;
- 4) consciência de que tanto crimes graves quanto pequenas incivildades afetam a qualidade de vida dos cidadãos de bem;
- 5) reconhecem uma relação de continuidade entre as pequenas incivildades e crimes, sendo que a primeira seria a porta de entrada para a prática criminosas;
- 6) indicam como fundamento para o movimento da tolerância zero a teoria das janelas quebradas³².

Assim, constata-se que o modelo de tolerância zero inverte a lógica do modelo anterior³³, ao promover a um policiamento total sem preocupação com redução de gastos ou a seleção para atuação apenas nos casos mais graves, com a restrição do uso da fiança, das medidas cautelares, da soltura antecipada, ampliando a aplicação da pena de privativa de liberdade.

Essas ideias se espalharam por grande parte do planeta, dando vazam ao pensamento punitivista e conservador, que defende um aumento da violência do sistema em nome da eficiência, por meio do agigantamento do Estado policial e da relativização dos direitos humanos, tudo em nome da ansiada segurança pública.

Batista (2012) afirma que essa expansão penal é patrocinada pela ideologia vigente, o neoliberalismo, insuflada pelo avanço desenfreado da globalização, com forte e decisiva instrumentalização da mídia de massa para a causa³⁴, capaz de arregimentar grande apoio

³² Contrariando o senso comum, Young (2002) questiona a afirmação de que a cidade de Nova Iorque (NY) tenha, de fato, implantado a política de tolerância zero. Para tanto, traz o relato de William J. Bratton, ex-comissário de polícia da cidade, que nega enfaticamente a implementação da política da tolerância zero, justificando, inclusive, a inviabilidade de recursos orçamentários de sua aplicação em uma cidade moderna, grande, complexa e desordenada, como Nova Iorque (NY). Aliás, na mesma passagem, afirma que o próprio coautor da Teoria das Janelas Quebradas, George Kelling, nega vigorosamente relação entre sua teoria e a política da tolerância zero.

³³ Garland (2008) esclarece que, até a década de 1960, existia uma clara preocupação com os custos do encarceramento, com a seleção de alvos, para exclusão de casos triviais, com expansão da diversificação de tratamento, medidas alternativas, preventivas, multas e de reabilitação, resultado do descrédito da exclusiva função retributiva da pena.

³⁴ Abdo (2011) afirma que seus estudos sobre o tema trouxeram resultados conclusivos e seguros sobre a participação efetiva dos meios de comunicação social na formação da opinião pública, valendo-se de sua elevada credibilidade social, apontando a capacidade da mídia de massa em, não apenas, determinar a agenda

popular e das classes dominantes, permeados por uma consolidada cultura punitivista, em um verdadeiro populismo criminológico, como resposta ao fenômeno criminal.

Neste contexto, segundo Anitua (2008), pode-se perceber que o mau funcionamento do sistema, ao invés de desvelar a urgência de sua ampla reformulação, surge como fundamento emergente da grande mídia³⁵ para a necessidade de sua ampliação³⁶. Ademais, afirma o autor, o reforço da cultura punitivista no seio social é operacionalizado pela ampla divulgação dos sucessos das operações de combate ao crime³⁷, bem como direcionada para construção de uma cultura do medo, elevando a criminalidade de rua como inimigo número 1 da sociedade.

A incessante divulgação da crescente criminalidade pela mídia de massa³⁸, cria o ambiente perfeito para o crescimento da sensação generalizada de insegurança, angariando apoio popular para aumento de penas, inflação da legislação punitiva e aumento dos gastos públicos com o sistema criminal³⁹ (Aniyar de Castro, 2005).

Nessa quadra, aos olhos da opinião pública, resta justificada a drenagem de verbas públicas da assistência social, saúde, educação, formação profissional, ressocialização e reinserção, para o incremento do sistema penal. Assim, segundo Guimarães (2010) com o agravamento da exclusão social, o cárcere em massa passa a ser a única via que resta ao Estado neoliberal para contenção dos excluídos, atendendo os interesses da classe dominante e do próprio sistema capitalista, numa verdadeira eficácia invertida⁴⁰.

Wacquant (2007) expõe a relação inversamente proporcional entre o aumento das despesas estatais com o sistema penal e militar e a diminuição do orçamento do governo estadunidense nas áreas sociais, a despeito do constante aumento da desigualdade social no

dos temas para debate público, como também ser fonte primária de consulta da população na busca da opinião “dominante”.

³⁵ Como desnuda Freitas (2018), a “grande mídia” no Brasil está nas mãos de um grupo reduzido de famílias, detentoras de grandes conglomerados, com evidentes interesses econômicos, políticos e ideológicos.

³⁶ Conforme alerta Guimarães (2010), em realidade, o Direito Penal abandona seu ideal garantista de *ultima ratio*, passando a ser a principal, talvez única, “solução” para todos os problemas sociais, direcionado às consequências do delito e não para o combate de suas causas.

³⁷ Young (2002) denuncia a existência de confusões, conexões e afirmações falsas normalmente usadas para justificar e promover a política da tolerância zero, na medida em que nega a relação de causa-efeito entre a redução da criminalidade experimentada no período do 1993-1997 com eventuais práticas inovadoras policiais.

³⁸ Adota-se neste trabalho, apoiado em Abdo (2011), o conceito de mídia de massa como todo sistema de comunicação capaz de promover a transmissão pública e massiva de mensagens para um número elevado de pessoas, sem grande interação entre os que transmitem a mensagem e aqueles que a recebem, com o uso de técnicas e meios tecnológicos.

³⁹ Nesse sentido, Batista (2003) conclui que o discurso midiático se sobrepõe ao discurso acadêmico na direção da legitimação do dogma penal, convertendo as agências de comunicação em verdadeiras agências executivas do sistema penal.

⁴⁰ Conforme já antecipado, o termo “eficácia invertida” foi cunhado por Andrade (2012) para desvelar a contradição entre as funções declaradas e não cumpridas pelo sistema penal, mas que subsistem com uma eficácia simbólica, e as funções reais e latentes verdadeiramente cumpridas.

país. Assim, afirma o autor, criou-se uma verdadeira política pública de criminalização da pobreza, pois se de um lado há maior destinação de dinheiro público para o item “penitenciária”, de outro, cita como exemplo, a forte redução na principal ajuda social mantida pelo governo à época, levando-o a denominar essa retomada legitimante da pena de “*onda punitiva*”⁴¹.

Nesse passo, fazendo o recorte para a realidade brasileira, verifica-se que os dados empíricos apontam que o país não ficou alheio a esse cenário, passando a ocupar posição de destaque entre os países mais encarceradores do mundo, apresentando um crescimento vertiginoso de sua população carcerária de 90.000 presos em 1990 para 361.000 em 2005, 514.000 em 2011 e 726.000 em 2017 (Brasil, 2019). Essa tendência se manteve nos últimos anos, com a população prisional atingindo a marca de 832.295 em dezembro de 2022, mesmo depois de várias medidas de desencarceramento implementadas durante a pandemia do Covid-19 (Brasil, 2022).

Nesse contexto, há indícios de uma política criminal⁴² direcionada ao encarceramento em massa em nosso país, demandando, por consequência inevitável, uma forte expansão de todo o sistema penal para “gestão” dessa população. Cabe também observar que esse aumento da população carcerária vem se mantendo ao longo das últimas três décadas, mesmo com a alternância do poder executivo entre partidos de vieses políticos diversos, o que parece indicar a existência de razões estruturais mais profundas que suplantam a simples ideologia política de ocasião⁴³.

Outrossim, a partir do ano de 1990, verifica-se grande atividade do legislador penal. Conforme relatado por Gomes (2012), que denomina esse fenômeno de populismo penal, o país experimentou um crescente aumento da legislação penal incriminadora, informando que no período de 1990 a 2011 um total de 74 leis criminais foram aprovadas⁴⁴.

⁴¹ No mesmo sentido, Jesus (2020) expõe o paradoxo verificado no Brasil, com um agigantamento do Estado-repressor cuja a mão forte representa a principal presença estatal em áreas completamente abandonadas em suas necessidades mais básicas, reforçando o fosso das desigualdades e suas repercussões destrutivas, em uma verdadeira, segundo o autor, “gestão penal da miséria”.

⁴² Zaffaroni e Pierangeli (2004) conceituam política criminal como a ciência de governo em relação ao fenômeno criminal.

⁴³ No mesmo passo, Garland (2008) relata que nas décadas de 1980 e 1990, na Inglaterra, as políticas públicas na área criminal se tornaram politizadas, com partidos da situação e da oposição competindo para conquistar o reconhecimento popular do combate à criminalidade e da defesa da moralidade, da ordem e da disciplina.

⁴⁴ Segundo Gomes (2012) foram aprovadas, no período de 1990 a 2002, um total de 44 leis criminais, sendo assim distribuídas: 1990 – 1992 (Collor) – 7 leis; 1992 – 1995 (Itamar Franco) – 5 leis; 1995 – 1998 (Fernando Henrique) – 23 leis; 1999 – 2002 (Fernando Henrique) – 9 leis. Já no período de 2003 a 2011, foram aprovadas 30 leis penais, assim distribuídas: 2003 – 2006 (Lula) – 14 leis; 2007 – 2010 (Lula) – 13 leis; 2011 (Dilma) – 3 leis.

Seguindo na mesma toada, nesta última década (2012-2021), o ritmo de expansão do direito penal manteve seu curso. Em pesquisa realizada na base de dados da legislação federal, disponibilizada no site oficial da Câmara dos Deputados⁴⁵, é possível identificar, ao menos, 40 leis ordinárias aprovadas e sancionadas nesse período que criminalizam condutas ou, de alguma forma, aumentam o rigor da pena ou de seu cumprimento. Por conseguinte, é possível constatar um incremento da legislação penal em, no mínimo, 114 leis nos últimos 30 anos, o que demonstra uma consistente e ininterrupta expansão do direito penal.

Neste ponto, é oportuno observar que não se desconhece a tentativa de construção de um projeto minimalista no Brasil nos últimos 30-40 anos⁴⁶, todavia, como afirma Andrade (2012), tais medidas não foram capazes de afetar a centralidade da prisão, reduzir a seletividade penal nem, tampouco, frear o expansionismo penal.

Esse movimento traz consequências inevitáveis. Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP (2023), as despesas realizadas com a função segurança pública pela União, estados e municípios alcançaram o valor de R\$ 124.873.407.235,28 no exercício de 2022.

No mesmo passo, as instituições do sistema de justiça consomem relevante parte do orçamento brasileiro. No ano de 2023, conforme aprovado pela Lei Orçamentária Anual⁴⁷, somente na esfera federal, o Poder Judiciário prevê gastos que se aproximam dos R\$ 60 bilhões de reais. Já o Ministério Público da União (MPU) prevê gastos de aproximadamente R\$ 9 bilhões de reais.

Esse agigantamento do sistema de justiça é resultado direto da postura demandista da sociedade brasileira em todas as áreas, incluindo o âmbito penal. Conforme consulta ao painel de estatísticas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), restavam pendentes de julgamento 83.521.657 processos judiciais, sendo 7.661.255 de natureza criminal⁴⁸.

Esse volume colossal de processos criminais gera grande sobrecarga no sistema penal como um todo, demandando recursos públicos valiosos que poderiam ser manejados para outras áreas prioritárias. Essa tendência é confirmada por várias pesquisas que indicam que o

⁴⁵ Pesquisa realizada no site oficial da Câmara dos Deputados (www.camara.leg.br) no ano de 2022, referente ao período de 2012 a 2021.

⁴⁶ Pode-se citar como exemplos: as reformas produzidas pelas Leis nº 7.209/1984 e nº 7.210/1984; as Leis dos juizados especiais e federais (nº 9.099/1995 e nº 10.259/2001); Lei das penas alternativas (nº 9.714/1998); criação, em 12 de setembro de 2000, da Central Nacional de Apoio e Acompanhamento às Penas e Medidas Alternativas (CENAPA), no Ministério da Justiça; e a Lei nº 12.403/2011.

⁴⁷ Consultar a Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2023.

⁴⁸ Consulta realizada no site oficial do CNJ (www.cnj.jus.br), em 23.08.2023, referente ao período até 31.05.2023, considerando de natureza criminal os processos de conhecimento e execução penal.

Brasil mantém uma taxa de ocupação média dos estabelecimentos prisionais nos últimos anos que varia entre 1,6 a 1,71, o que resultou em um déficit de 303.112 vagas no ano de 2017 (BID, 2017; Brasil, 2019).

Esse histórico déficit de vagas gera inúmeras dificuldades para a administração penitenciária e proteção dos direitos humanos. Nesse sentido, auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) revelou que 78% das rebeliões no período investigado (2015-2017) ocorreram em estabelecimentos com superlotação carcerária⁴⁹.

Assim, diante dessas dificuldades, o déficit histórico de vagas no sistema prisional brasileiro permanece altíssimo, alcançando a cifra de 171.636 em dezembro de 2022 (Brasil, 2022). Ao investigar o tema, o Tribunal de Contas da União constatou a persistência da superlotação carcerária nos anos de 2016 a 2018, como consequência da incapacidade do sistema de planejar, fiscalizar e executar os planos, serviços e obras necessárias, bem como pelo superfaturamento e má aplicação do dinheiro público⁵⁰.

Nesse ponto, mais um dado revelador, segundo outra auditoria da Corte de Contas seriam necessários investimentos de R\$ 97 bilhões em 18 anos só para acabar com o déficit de vagas prisionais, reformar unidades precárias e viabilizar seu adequado funcionamento⁵¹.

Há ainda um grave problema de gestão. Atualmente existem grandes entraves burocráticos para definir o valor gasto anualmente com o sistema penitenciário brasileiro, ante a completa ausência de padronização e controle pelas unidades federativas. Sobre o tema, estudo conduzido Rudnicki, Costa e Bitencourt (2021) estimou, com base no número de presos do país, que seriam necessários R\$ 26 bilhões para custeio em todo o território nacional, apenas no ano de 2016. Ocorre que, o mesmo estudo, relata que a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do sistema penitenciário criada pela Câmara dos Deputados, no ano anterior, estimou entre 12 a 15 bilhões os valores necessários para manutenção do sistema penitenciário, o que demonstra a absoluta dificuldade de mensuração do valor real despendido pela sociedade brasileira nessa área (Brasil, 2015).

Esse panorama desvela um sistema penal repressor que demonstra ser incapaz de gerir a quantidade de processos criminais e de encarcerados que produz, resultando em mau uso do

⁴⁹ Tribunal de Contas da União – TCU (Plenário). Acórdão 2643/2017. TC 003.673/2017-0. Relator(a): Min. Ana Arraes. Julgamento: 29 de novembro de 2017.

⁵⁰ O Tribunal de Contas da União (TCU) promoveu uma série de investigações e decisões sobre o sistema penitenciário, conforme se verifica nos procedimentos: Acórdão 1672/2017. TC 020.748/2014-0. Relator(a): Min. Vital do Rêgo. Julgamento: 02 de agosto de 2017; Acórdão 972/2018. TC 026.096/2017-0. Relator(a): Min. Ana Arraes. Julgamento: 02 de maio de 2018; Acórdão 1542/2019. TC 018.047/2018-1. Relator(a): Min. Ana Arraes. Julgamento: 03 de setembro de 2019.

⁵¹ Tribunal de Contas da União – TCU (Plenário). Acórdão 2284/2021. TC 015.577/2020-1. Relator(a): Min. Jorge Oliveira. Julgamento: 22 de setembro de 2021.

dinheiro público e graves violações dos direitos fundamentais, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no emblemático julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347 - DF, ao declarar o “estado de coisas inconstitucional” do sistema penitenciário brasileiro, expressamente reconhecendo o “[...] quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária [...]”⁵².

Por outro lado, também não há nenhum indicativo de redução da criminalidade, ao contrário, o país ainda convive com a violência extrema, registrando 20,7% dos homicídios praticados no mundo, mesmo possuindo apenas 2,7% dos habitantes do planeta. Apenas para exemplificar, foram 47.508 mortes violentas intencionais no ano de 2022⁵³, o que indica que o sistema não vem cumprindo a promessa de prevenção geral do crime (FBSP, 2023).

Não por outro motivo, pesquisas indicam que a sensação de medo e insegurança da população brasileira permanecem em patamares muito altos. Pesquisa recente, realizada em 2022, indica que 53% dos entrevistados informam que não se sentem mais seguros do que há um ano, bem como que 56% tem medo de andar nas ruas de seu bairro no período noturno (Instituto Idea, 2022)⁵⁴. Esses dados relevam que o sentimento de insegurança dos brasileiros se mantém inalterado ao longo dos últimos 15 anos⁵⁵.

Esse sentimento também é externado nos baixos índices de confiança da população no Poder Judiciário brasileiro, que em pesquisas realizadas entre os anos de 2011 a 2021 sempre se manteve em patamares baixos, variando entre 24% a 40%. Em relação ao Ministério Público o índice de confiança da população teve variação de 28% a 50% ao longo do mesmo período (Ramos *et al.*, 2021)⁵⁶.

Por seu turno, sob o ponto de vista econômico, estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (2017) mostra que o custo do crime e da violência no Brasil alcançou

⁵² Decisão proferida em medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 Distrito Federal, pelo Supremo Tribunal Federal, Relator(a): Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 09 de setembro de 2015. Decisão confirmada em 04.10.2023 pelo Tribunal, por maioria.

⁵³ Nessa pesquisa, a categoria Mortes Violentas Intencionais corresponde a soma das vítimas de homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais em serviço e fora.

⁵⁴ Pesquisa realizada pelo Instituto Idea em parceria com o Brazil Forum UK 2022, com 1.552 entrevistados de todas as regiões do Brasil, no período de 31.05.2022 a 09.06.2022.

⁵⁵ Confrontar com pesquisa realizada pelo Senado Federal, quando 86% da população brasileira afirmava que a violência havia aumentado nos últimos 12 meses, sendo que 79% da população atribuía nota igual ou inferior a 06 para segurança pública do país (Brasil, 2007). Já em outra pesquisa, 05 anos depois, 78% da população atribuía nota péssima, ruim ou regular à segurança pública brasileira (Brasil, 2012).

⁵⁶ Os dados apresentados correspondem as pesquisas realizadas nos anos 2011, 2013, 2015, 2017 e 2021. Para a produção do mais recente relatório foram entrevistadas 1.650 pessoas, no período de novembro de 2020 a janeiro de 2021, distribuídas pelo Distrito Federal e por sete estados da federação.

US\$ 124.351.000.000,00 em dólares internacionais (superando os R\$ 630 bilhões de reais⁵⁷) em termos nominais, alcançando cerca de 3,78% do produto interno bruto brasileiro.

Conforme destacam Ferreira e Santiago (2018), os custos com a manutenção do sistema penal e penitenciária exercem especial impacto nas sociedades subdesenvolvidas ou em desenvolvimento, como o Brasil, com reflexos diretos na política econômica e na capacidade de investimento em programas sociais⁵⁸.

Ademais, apesar de grande esforço da sociedade brasileira para manutenção do sistema penal, pesquisas realizadas nas últimas quatro décadas revelam uma alta taxa de reincidência em nosso país, na faixa de 70% de reincidência prisional (ou penitenciária) e de 30% de reincidência criminal, evidenciando que a expansão penal e o modelo de centralidade da pena de prisão não vêm logrando a apregoada prevenção especial positiva (IPEA, 2015)⁵⁹.

Esses dados empíricos expõem o descumprimento dos fins declarados da pena, seja de cunho retribucionistas, seja preventivo, por um sistema agigantado, ineficiente e caro. Restou demonstrado que, além de não conseguir prevenir a criminalidade, esse sistema reativo ainda é fonte de violência estatal, conforme reconheceu textualmente a Suprema Corte.

O fato é que nem a inflação penal, nem o crescimento do aprisionamento e nem os elevados gastos públicos foram capazes de reduzir os índices de criminalidade no nosso país ou amenizar a sensação de medo e insegurança dos cidadãos.

Assim, encerra-se essa primeira seção, buscando demonstrar que o controle social adotado pelo Brasil, nas últimas décadas, pode ser classificado como expansionista, punitivo e reativo, pois centrado no instituto do cárcere e no movimento de lei e ordem, sem, contudo, apresentar os resultados declarados, o que justifica a produção de estudos acadêmicos que apontem para novas estratégias de enfrentamento do fenômeno criminal, a partir de paradigmas não reativos e de prevenção social.

Nessa linha, cabe destacar que, não obstante reconhecer os enormes desafios estruturais do sistema penal brasileiro, esta pesquisa não comunga com teses abolicionistas

⁵⁷ Segundo a cotação do dólar americano no dia 31.03.2023, no valor de 5,07 em relação a real brasileiro.

⁵⁸ Segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (2017), o gasto governamental total devido ao crime representa uma proporção duas a três vezes mais alta nos países da América Latina e Caribe do que em relação aos países desenvolvidos. O mesmo estudo aponta que os custos do crime são seis vezes mais elevados do que os valores despendidos com programas sociais no Brasil (Bolsa Família) ou México (Progres), na medida em que esses programas respondem por, aproximadamente, 0,5% do PIB nacional.

⁵⁹ Cabe registrar que existem grandes variações de resultados e evidente ausência de padronização de conceitos nas diferentes pesquisas realizadas, o que dificulta uma comparação e análise sobre o tema. Aqui, entende-se como reincidência prisional ou penitenciária a ocorrência de presos condenados e provisórios com passagem anterior no sistema prisional. Já o termo reincidência criminal adota o conceito legal (conforme artigo 63 do Código Penal de 1940), considerando a ocorrência de um novo crime, depois de transitado em julgado o anterior, independentemente do prazo de cinco anos.

que simplesmente descartam, *a priori* e de forma global, a legitimidade do controle social formal. Adota-se aqui o entendimento de que é possível a construção de um sistema de controle social equilibrado e garantidor dos direitos fundamentais, a partir de uma atuação integral e complementar entre sociedade e instituições estatais, todos regidos pelos valores constitucionais (Bedê Júnior, 2022).

Nesses termos, firmado o ponto de partida deste trabalho, oportuno avançar no próximo item para a seguinte questão: considerando a posição protagonista na organização constitucional, qual o papel do Ministério Público no modelo de sistema penal desenvolvido no Brasil nas últimas décadas? Essa resposta é imprescindível para a construção do estudo científico que ora se propõe.

2.2 Ministério Público brasileiro e o paradigma punitivista

Conforme foi possível depreender do item anterior, o sistema de controle formal levado a cabo no Brasil, especialmente nos últimos 30-40 anos, apresenta evidências empíricas que permitem caracterizá-lo como expansionista e reativo, centrado no cárcere como resposta estatal preferencial para regulação das interações sociais.

Viu-se, representado em números, o espantoso crescimento de todo o sistema penal, seja do próprio direito penal, materializado por uma inflação penal persistente, seja da máquina estatal, para atender à crescente demanda processual e da população penitenciária brasileira.

Neste item, passa-se a analisar qual o papel do Ministério Público nessa complexa engrenagem. Para tanto, inicialmente, mostra-se oportuno volver os olhos ao passado, para revisitar as origens da instituição como passo imprescindível para desvelar sua atuação presente e idealizar sua posição futura⁶⁰.

2.2.1 Breve histórico institucional

De pronto, cabe realçar que, por obediência metodológica e de linearidade do texto, este trabalho não tem a intenção de promover uma incursão exaustiva à antiguidade ou a povos remotos procurando ligações ancestrais com o objeto de estudo, em um evolucionismo forçado e em desuso, conforme pertinente crítica de Oliveira (2004).

⁶⁰ Conforme destaca Azevedo (2019), esse trecho fez referência a famosa frase atribuída ao historiador grego Heródoto (484 A.C. - 425 A.C.), denominado “pai da História”, por ser considerado o primeiro a analisar de forma ordenada e inter-relacionada os eventos históricos de sua época, com o intento de apresentar uma narrativa mais veraz e completa possível.

Para os propósitos deste trabalho, basta registrar que uma parcela relevante dos autores costuma indicar uma série de servidores ligados ao soberano ou ao poder central que poderiam concorrer para representar as origens mais remotas do Ministério Público. Por óbvio, na antiguidade, não existiam propriamente instituições com funções idênticas às atuais atribuições ministeriais, mas é possível identificar traços formadores do que viria a ser a instituição.

Garcia (2008) apresenta alguns exemplos dessa origem remota:

- a) as funções exercidas por um servidor real no Egito antigo, denominado como *magiaí*, responsável por garantir os interesses do soberano e dos cidadãos, bem como denunciar as pessoas que descumprissem as regras vigentes;
- b) na Grécia, um funcionário denominado *thesmotetis* ou *desmodetas*, que tinha como função velar pela correta aplicação das normas;
- c) os *advocatus fisci* e *procuratores caeseris*, que tinham como atribuição defender o Estado romano e tesouro do Caesar;
- d) os *éforos*, juízes que na Espanha tinham a missão de exercer a acusação e também de manter o equilíbrio entre o poder soberano e o poder senatorial.

Na mesma linha, o autor informa que na idade média é possível extrair várias figuras públicas que exerciam funções que poderiam ser associadas à atuação histórica e/ou atual do Ministério Público moderno. A título de exemplo, cita: os *saions*, do império Visigodo, que tinham como atribuições a acusação pública e a defesa dos órfãos; os *gastaldi* do direito longobardo; os *missi dominici* que atuaram no Reino dos Francos; os *vindex religionis* do Direito Canônico; e os *gemeiner anklager*, na Alemanha.

Em sentido contrário, Souza (2020) entende ser equivocado procurar as origens do Ministério Público nas sociedades antigas ou em figuras da idade média, mesmo reconhecendo que algumas dessas instituições ou funções, de fato, já exercessem atribuições na área penal que passaram, ao longo do tempo, para a responsabilidade ministerial⁶¹.

Não obstante a importância desses relatos históricos, foi na França que, por meio da ordenação francesa do Rei Felipe, no ano 1302, pela primeira vez um ato oficial fez referência expressa aos procuradores do rei, impondo-lhes algumas regras semelhantes às aplicadas aos magistrados (Vasconcelos, 2013).

O autor esclarece que o principal objetivo do rei foi controlar o comportamento dos

⁶¹ Neste ponto, Andrade (2009) esclarece que, na Grécia e Roma antigas, vigia o sistema acusatório privado, sendo o direito de acusação exercido pelos ofendidos, e não pelo Estado.

magistrados, ao nomear um representante para defender seus interesses perante as cortes. Esse modelo se disseminou por vários países, mas a instituição não gozava de autonomia e não desempenhava funções criminais, evolução que ocorreria apenas muitos anos depois com a advento das ordenações criminais em 1670.

Nada obstante, apenas com ascensão de Napoleão Bonaparte (1769-1821) foi que o Ministério Público da França e do mundo teve, de fato, um aprimoramento que modelou a instituição até os dias atuais, fruto dos ideais iluministas consagrados e concretizados depois da revolução francesa (1789-1799)⁶².

De toda sorte, conforme já alertado, aqui não há a intenção de se aprofundar em um estudo da história remota do direito comparado, basta deixar registrado que as funções exercidas atualmente pelo Ministério Público são muito antigas e que a instituição de hoje é resultado de um longo processo de construção e aperfeiçoamento, especialmente a partir do modelo francês⁶³ (Mazzilli, 2008).

Já em relação ao Brasil, a história do Ministério Público se inicia ainda sobre a égide das ordenações portuguesas, vigentes no período colonial, conforme relata Garcia (2008). As Ordenações Afonsinas, de 1447, mencionavam a figura do procurador dos nossos feitos, no título VIII, sendo apontada como a primeira norma que, de fato, traz as diretrizes institucionais do Ministério Público no direito lusitano, pois prevê a atuação perante a justiça, não apenas na defesa dos interesses do rei, mas também das viúvas, órfãos e daqueles que não tinham procuradores⁶⁴.

Já as Ordenações Manuelinas, de 1521, tratam dos procuradores dos nossos feitos (Título XI) e do promotor da justiça da suplicação (Título VIII), sendo endereçada a esse último as atribuições criminais e de função de justiça.

Por fim, as Ordenações Filipinas, de 1603, disciplinavam os cargos de procurador dos feitos e da coroa (Título XIII), procurador dos feitos da fazenda (Título XV), promotor de

⁶² Adverte Souza (2020) que esse caminhar evolutivo foi marcado por momentos alternados de avanços e retrocessos, inclusive durante o curso da revolução francesa, período em que os procuradores quase perderam suas atribuições criminais. Ferrajoli (2002) destaca que a revolução francesa adotou imediatamente o sistema acusatório, baseado no júri, na ação popular, no contraditório, na publicidade, na oralidade do juízo e na livre convicção do juiz. Contudo, relata que o sistema acusatório perdurou pouco tempo, sendo substituído pelo processo napoleônico de natureza mista, que logrou grande aceitação em vários países da Europa.

⁶³ Conforme relato de Garcia (2008), ainda no direito francês, merecem destaque, além das já mencionadas ordenações criminais de 1670, a Constituição francesa de 1791, a primeira a contemplar o Ministério Público nos seus artigos 25, 26 e 27 inseridos no capítulo do Poder Judiciário, o Código de Instrução Criminal de 1808 e Lei de 20 de abril de 1810, que construíram as feições atuais do *Parquet*, bem como funções institucionais mais modernas, ainda que dentro do sistema processual penal inquisitório ou misto.

⁶⁴ Vasconcelos (2013) registra que, antes das Ordenações Afonsinas, a criação do Ministério Público em Portugal teria ocorrido em 1289, com a criação do cargo de procurador do rei para atuar, de forma permanente, junto aos tribunais regulares da época. Contudo, cabe registrar que esse funcionário atuava basicamente representando os interesses da monarquia, sendo desprovido de atribuições criminais ou de funções de justiça.

justiça da casa do Porto (XLIII) e promotor de justiça da casa de suplicação, sendo que mantém, em relação a esses últimos, as atribuições criminais e de defesa da justiça.

Todavia, cabe anotar que, somente com a efetiva instalação dos tribunais de relação no país, houve, verdadeiramente, formalização de normas específicas de aplicação no Brasil-colônia.

Com a proclamação da independência, a Constituição Imperial de 1824 não dispôs de forma expressa sobre a instituição, prevendo apenas a figura do procurador da coroa e da soberania com atribuições penais, ressalvando a acusação promovida pela Câmara dos Deputados.

De modo diferente, o Código de Processo Criminal do Império, de 1832, fez referência expressa aos promotores, apresentando os primeiros disciplinamentos sobre o cargo, contudo, ainda de forma lacônica e assistemática. Nada obstante, Ritt (2002) destaca uma peculiaridade na história luso-brasileira, ao observar que o termo promotor sempre esteve associado ao desempenho de funções de justiça no Brasil, com atuação distinta dos procuradores que atuavam na defesa da fazenda e da coroa, o que se diferenciava da confusão de papéis vivenciada pela experiência francesa com os procuradores do rei.

O autor também destaca que, nesse período colonial e monárquico, o Ministério Público não era uma instituição organizada, mas apenas um conjunto de atribuições e cargos, vindo a ser tratado como instituição apenas com a proclamação da República, especialmente diante da vontade e atuação do ministro da justiça da época, Campos Sales (1841-1913)⁶⁵.

No entanto, a Constituição da República de 1891 não produziu avanços relevantes, permanecendo omissa quanto a instituição do Ministério Público, limitando-se a estabelecer o cargo de procurador-geral da República, de nomeação do presidente da República, dentre os juízes do Supremo Tribunal Federal (art. 58, §2º), com previsão de atribuição para propositura da revisão criminal (art. 81, § 1º).

Esse cenário mudou na Constituição de 1934, com a previsão do Ministério Público como órgão de cooperação nas atividades governamentais (arts. 95 a 98), fixando as bases da carreira ministerial e suas garantias, inclusive com previsão de uma lei orgânica federal e competência dos estados para organização da carreira em cada unidade da federação. Também estabeleceu a paridade de vencimentos entre o procurador-geral da República e os ministros do Supremo Tribunal Federal, regulamentando sua forma escolha e demissão *ad nutum*.

⁶⁵ Conforme destaca Ritt (2002), o Ministério Público foi tratado como instituição pela primeira vez nos Decretos nº 848, de 11 de outubro de 1890, e nº 1.030, de 14 de novembro de 1890, todos da lavra do ministro da justiça Campos Sales, durante o Governo Provisório.

Assim, apesar da vinculação ao Poder Executivo, a carta de 1934 representou grande avanço ao Ministério Público brasileiro, conferindo-lhe status constitucional, bem como definindo as principais diretrizes da instituição e da carreira ministerial, assegurando estabilidade e investidura por meio de concurso público (Vasconcelos, 2013).

Ocorre que a roda da história gira e, com ela, a constituição de espírito democrático foi substituída por uma carta constitucional gestada durante a Era Vargas (1930-1945), sendo outorgada em 10 de novembro de 1937. A Constituição de 1937 representa novamente um retrocesso normativo, ao trazer uma regulamentação lacônica, limitada à forma e requisitos de investidura do cargo de procurador-geral da República e outras poucas disposições, como a previsão do quinto nos tribunais superiores, não reconhecendo expressamente o Ministério Público como instituição.

Todavia, passados alguns anos, o Código de Processo Civil de 1939 e o Código de Processo Penal de 1941 trouxeram ganhos institucionais ao Ministério Público, criando as bases para uma atuação extrapenal de um lado e alguns princípios do sistema acusatório por outro lado, com grande influência e importância para o sistema jurídico nacional até os dias de hoje.

Seguindo na mesma linha, a Constituição de 1946 novamente conferiu status institucional ao Ministério Público (arts. 125 a 128), posicionando-o em título próprio, desvinculado dos três poderes, definindo sua organização básica por meio de uma série de dispositivos, fixando sua atuação perante a justiça comum e especiais, bem como conferindo estabilidade e inamovibilidade aos membros da carreira, com investidura por concurso público. Também estabeleceu que caberia ao Ministério Público a representação judicial da União, atribuição que permaneceria até a Constituição Federal de 1988.

Depois da ruptura promovida pelo golpe militar de 1964, iniciou-se uma nova ordem política no país, com a promulgação da Constituição de 1967 que, apesar de inserir a instituição no capítulo do Poder Judiciário (art. 137 a 139), manteve em linhas gerais o tratamento normativo anterior. Trouxe apenas algumas normas complementares, que incorporaram prerrogativas da magistratura, merecendo destaque o direito a aposentadoria com vencimentos integrais.

Logo em seguida, foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) nº 1/1969, que novamente inclui o Ministério Público no capítulo do Poder Executivo, disciplinando sua organização nos artigos 94 a 96, mantendo as normas gerais da instituição já vigentes na carta anterior, sem maiores alterações normativas.

Já no início da década de 1980, com a aproximação do retorno à normalidade

democrática e atendendo à previsão do art. 96 da Emenda Constitucional de 1969, foi promulgada a Lei Complementar (LC) nº 40/1981 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, que definiu um estatuto para a instituição, trazendo inúmeros avanços, sintetizados por Garcia (2008):

- a) previsão como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado;
- b) a definição dos princípios institucionais;
- c) a expressa previsão de autonomia administrativa e financeira;
- d) aprimoramento na forma de investidura e na natureza do cargo de procurador-geral da República;
- e) exclusão da atribuição de representação judicial do Estado para os Ministérios Públicos Estaduais.

Finalmente, com o fim da ditadura militar, a Constituição Federal de 1988 representou a retomada da democracia no país, depois de mais de 20 anos do regime de exceção, o que ficou evidente no detalhamento de seu texto, que buscava construir um sistema constitucional com freios e contrapesos para harmonia e bom funcionamento dos poderes, bem como fortalecer as instituições do sistema de justiça, reservando ao Ministério Público brasileiro posição de grande destaque normativo e social.

Verifica-se que o texto constitucional incorporou muitas normas e institutos já previstos na Lei Complementar nº 40/1981 e sugeridos na Carta de Curitiba⁶⁶, concebendo o Ministério Público como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, desvinculada dos demais Poderes da República, e estabelecendo paridade com a carreira da magistratura, garantindo, assim, autonomia e segurança normativa para os membros da carreira. A carta constitucional também retira das atribuições do Ministério Público da União a representação judicial da União, separando de vez a defesa do ente estatal e a defesa dos interesses sociais.

Mazzilli (2013, p. 42) ressalta a importância da Carta de Curitiba e dos movimentos classistas anteriores e contemporâneos aos trabalhos da assembleia nacional constituinte para consolidação de uma proposta normativa que guiasse os congressistas na construção de um novo modelo de Ministério Público, capaz de atender aos desafios de uma complexa sociedade brasileira que rapidamente se transformava. Nessa senda, o autor afirma que a Carta

⁶⁶ Vasconcelos (2013) esclarece que a Carta de Curitiba foi o documento assinado ao final do 1º Encontro Nacional de Procuradores e Promotores de Justiça, realizado na cidade de Curitiba, no dia 21 de junho de 1986, representando um marco para a definição dos rumos da instituição, pois materializou o primeiro registro de um amplo consenso nacional dos membros sobre a organização da carreira e da instituição, tendo grande influência nos trabalhos da assembleia nacional constituinte instalada em 1º de fevereiro de 1987.

de 1988 assegurou “[...] relevo que jamais texto constitucional algum nem de longe tinha conferido à instituição, mesmo no Direito comparado”.

E com essas palavras, encaminha-se ao encerramento desta subseção, ficando consignado que a análise da posição do Ministério Público na arquitetura constitucional vigente será minuciosamente retomada na seção seguinte.

Por ora, cabe ressaltar que, durante seu processo histórico, a instituição ministerial experimentou avanços e retrocessos normativos, normalmente associados aos momentos políticos do país. De modo geral, é perceptível um fortalecimento institucional em constituições gestadas em ambientes democráticos, como ocorreu nos textos constitucionais de 1934, 1946 e 1988. Ao revés, a instituição sofreu retrocessos em momentos de ditadura ou instabilidade política, como se pode verificar dos textos de 1937 e 1969.

Desta feita, há indícios da correlação positiva entre o regime democrático e o fortalecimento normativo do Ministério Público. Por outro lado, também é possível sustentar duas conclusões:

- a) as normas constitucionais sempre vincularam a atuação dos promotores e do Ministério Público às funções de defesa da justiça, ainda que cumulativamente com a defesa do ente estatal;
- b) é possível reconhecer a predominância de uma visão processual, individualizada e demandista nos textos constitucionais anteriores à Constituição de 1988, especialmente no âmbito penal.

Assim, a partir dessas conclusões, parte-se para a análise do papel desempenhado, nas últimas décadas, pelo Ministério Público dentro do controle social formal brasileiro.

2.2.2 Partícipe do sistema penal expansionista e reativo: o modelo demandista

Na subseção anterior, viu-se um breve apanhado histórico do desenvolvimento do Ministério Público ao longo dos textos normativos até culminar com a elaboração da Carta vigente, sendo possível depreender que a atuação na seara criminal sempre representou a linha mestra da instituição, por meio de uma atuação reativa e atomizada dos crimes, compreendendo o problema da criminalidade sob a perspectiva de um modelo liberal-individualista.

Como alertam Rocha e Porto (2021), o Ministério Público permaneceu historicamente oprimido entre dois subsistemas mais fortes e consolidados – o Poder Judiciário e a polícia

judiciária -, conformato ao papel de simples interlocutor dessas duas instâncias, em uma atuação penal burocrática e judicial, limitada a formalizar denúncias elaboradas exclusivamente com base nos elementos de informação trazidos pelo inquérito policial⁶⁷.

Nessa quadra, o Ministério Público não exercia nenhuma parcela decisória sobre as políticas públicas na área criminal, sendo levado a reboque de um modelo de atuação policial, reativo e não racional⁶⁸.

Nessa perspectiva, Guimarães (2010) já afirmava que o poder decisório de criminalização era exercido pela polícia, por meio de seus filtros e formas de punição informais, decorrentes de sua notória incapacidade material de investigação da grande demanda de casos postos à sua apreciação, resultando em um déficit operacional compensado por um amplo descumprimento da legislação vigente.

Segundo o autor, esse estado de coisas cria o ambiente perfeito para o arbítrio, seletividade e abuso de poder, materializado na institucionalização apenas de uma ínfima quantidade das demandas criminais, reduzindo a importância do Ministério Público e do próprio Poder Judiciário, uma vez que inverte a lógica decisória do sistema penal.

Nesse cenário, o Ministério Público apequena seu papel institucional dentro do sistema de justiça penal, submisso às decisões de política criminal impostas pela polícia judiciária e/ou pelo Poder Judiciário, orientando sua atuação ao tratamento emergencial das consequências do fenômeno criminal, peneiradas pelos filtros seletivos do sistema⁶⁹.

Essa atuação reflete uma concepção do Ministério Público como defensor da legislação penal (*custos legis*), conscrito a via judicial, delegando a solução processual das demandas institucionalizadas ao Poder Judiciário, em detrimento do enfrentamento das reais causas dos conflitos sociais.

No mesmo sentido, Rodrigues (2012) lembra que o artigo 1º da Lei Complementar nº 40/1981 textualmente definia o Ministério Público como instituição *responsável perante o Judiciário* pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade. Assim, fácil perceber que a legislação pré-constitucional expressamente vinculava as atribuições ministeriais à atuação judicial e processual.

Ocorre que, contrariamente ao que se poderia esperar, esse quadro não mudou com o

⁶⁷ Goulart (2019) classifica o Ministério Público demandista de anacrônico, ao basear sua atuação exclusivamente nas provas levantadas pela polícia judiciária que, por sua vez, é subordinada ao Poder Executivo.

⁶⁸ Calil (2018) conceitua política pública como um sistema de decisões que procuram manter ou promover uma modificação da realidade no mundo da vida, concretizado por meio de objetivos, estratégias e recursos necessários.

⁶⁹ Conforme destaca Pirajá (2023), no modelo demandista, o Ministério Público desenvolve uma postura passiva e excessivamente dependente da polícia de investigação e do Poder judiciário.

advento da Constituição Federal de 1988. É cediço que o texto constitucional ampliou as atribuições do Ministério Público, reconhecendo o status de função essencial à justiça, prevendo garantias institucionais para o desempenho de suas funções de forma autônoma e independente (Garcia, 2008).

Ademais, no âmbito penal, o constituinte de 1988 fez expressa opção pelo sistema acusatório público, ao prever a titularidade da ação penal a um órgão estatal independente e distinto em relação ao órgão julgador⁷⁰. A opção pelo modelo acusatório impõe uma série de efeitos derivados dessa norma matriz, tais como: o afastamento do juízo da investigação preliminar, a igualdade das partes e a proibição da substituição das partes pelo juiz na produção de prova, mesmo na fase judicial, vedando o protagonismo judicial na instrução probatória (Rayol, 2018).

Assim, no plano normativo e puramente ideal, essa posição de destaque dentro do sistema penal, aliada ao poder de auto-organização⁷¹ - garantido pela independência funcional de seus membros, autonomia administrativa e orçamentária -, colocaria naturalmente o Ministério Público como protagonista da definição das políticas públicas de segurança. Todavia, no mundo real, o que se verifica é a manutenção de um modelo demandista e limitado à atuação judicial, no campo penal.

Ao abordar o tema, Rodrigues (2012) denomina de Ministério Público de perfil clássico ou antigo, esse modelo de atuação reativa aos fatos sociais, que se limitar a encaminhar casos ao Poder Judiciário, depois que se tornam patológicos e conflitivos, atuando apenas nas suas consequências. Atribui a permanência desse modelo demandista à interpretação retrospectiva da Constituição Federal de 1988, pela qual se procura interpretar o texto novo de forma a que suprima suas reais inovações, tornando-o, assim, similar a situação jurídica pretérita⁷².

Dados do Conselho Nacional de Justiça (2022) apresentam o Ministério Público da União e dos Estados entre os 10 maiores litigantes do polo ativo do Poder Judiciário brasileiro⁷³. Esse apetite processual pode ser revelado em números, somente no ano de 2020, a

⁷⁰ Conforme esclarece Andrade (2009), a Constituição Federal de 1988 consagrou um verdadeiro sistema acusatório, composto não apenas pelo princípio de mesmo nome, mas também por outros princípios e regras correlatos reitores do funcionamento do processo penal brasileiro.

⁷¹ Segundo Rodrigues (2012), não é possível afirmar que o Ministério Público brasileiro goza de autogoverno, diante das interferências externas autorizadas pela Constituição Federal de 1988, especialmente na forma de escolha e nomeação do chefe da instituição. Ainda assim, são inegáveis os avanços normativos e a importante capacidade de auto-organização assegurada pela Carta Magna à instituição.

⁷² Conforme já citado, o autor faz referência ao texto do art. 1º da Lei Complementar n.º 40/1981, norma legal revogada pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei n.º 8.625/93).

⁷³ No que tange ao Ministério Público Estadual, a pesquisa se deu em relação aos dados dos maiores litigantes na Justiça Estadual brasileira, tendo em vista sua área de atuação nesse ramo do Poder Judiciário.

instituição recebeu 19.303.748 processos e procedimentos, dos quais mais de 4,3 milhões procedimentos criminais e 5,8 milhões de ações penais (Anuário do Ministério Público Brasil, 2022).

Como resposta a atuação demandista e judicial, a instituição cresce sua estrutura e gastos públicos. Segundo o Anuário do Ministério Público Brasil (2022), atualmente a instituição conta com 12.894 membros, 36.842 servidores e um orçamento superior a R\$ 25,4 bilhões (ano referência 2021). No âmbito local, mesmo em um dos estados mais pobres do país, de acordo com a Lei Orçamentária Estadual, o Ministério Público do Maranhão dispõe de um orçamento de R\$ 614.415.000 para o exercício de 2023, contando atualmente com o número de 324 membros (Maranhão, 2023). Já o Poder Judiciário estadual conta com um orçamento de R\$ 1.969.229.000 para o mesmo período⁷⁴.

Esse embate entre a necessidade de crescimento e as limitações orçamentárias e legais geram grandes dificuldades à instituição, afetando, por conseguinte, a boa prestação dos serviços públicos. Não à toa, atualmente a sociedade maranhense sofre com a ausência de promotores de justiça, estando com mais de 60 cargos vagos, sendo o último edital de concurso público para ingresso na carreira publicado no ano de 2013 (Maranhão, 2023)⁷⁵.

Essa defasagem na carreira reclama uma melhor distribuição dos serviços ministeriais, com o melhor aproveitamento da força de trabalho dos promotores de justiça, em todas as áreas, especialmente no âmbito penal.

Como já exposto, a conformação do modelo institucional demandista, tanto no âmbito nacional, quanto no âmbito do estado do Maranhão, finca raízes na tradição constitucional brasileira – anterior a Constituição de 1988 - que sempre vinculou a tutela penal à atuação judicial, especialmente com a hegemonia da ideologia da defesa social.

Mas não é só. O modelo demandista e expansionista penal também recebe apoio majoritário da sociedade brasileira. Não é de hoje que pesquisas indicam um forte apoio popular à ampliação e recrudescimento das penas, como mostra pesquisa realizada pelo Senado Federal, na primeira década do século XXI, que revela a posição favorável da maioria dos brasileiros sobre o tema: aumento da pena máxima de 30 anos (69%)⁷⁶; exclusão de benefícios para quem pratica crime hediondo (93%); e prisão perpétua no combate ao crime (75%) (Brasil, 2007).

⁷⁴ Conferir a Lei Estadual nº 11.871, de 29 de dezembro de 2022, que estima a receita e fixa a despesa do Estado do Maranhão para o exercício financeiro de 2023.

⁷⁵ Dados extraídos do relatório de atividades do Ministério Público do Maranhão do ano de 2022, incluindo os cargos vagos nas três entrâncias e os cargos de promotor de justiça substituto.

⁷⁶ Esse “desejo popular” foi, de fato, atendido pelo aumento da pena máxima a ser cumprida no Brasil de 30 para 40 anos pela Lei nº 13.964/2019.

Outra pesquisa, realizada na década seguinte, ratificou esses números, ao indicar que a população brasileira é: favorável a punição dos jovens infratores igual à punição dos adultos (87%); fortemente contrária a que acusados por homicídio respondam o processo em liberdade (90%); contrária a concessão de indultos (70%); contrária a saída de detentos em feriados (69%); contrária ao cumprimento da pena em regime aberto por presos com bom comportamento (70%); favorável ao aumento de pena nos crimes de homicídio doloso (73%); sendo ainda maior a rejeição nos casos de crimes hediondos – da concessão de regime aberto (88%), indultos (93%) ou responder ao processo em liberdade (97%)⁷⁷ (Brasil, 2012).

Recentemente, nova pesquisa realizada no ano de 2022 revelou que (Instituto Idea, 2022)⁷⁸: 62% dos entrevistados afirmaram que a violência no Brasil só cresce porque há uma política equivocada de direitos humanos; 41% dos entrevistados concordou com a frase “bandido bom é bandido morto”; 38% dos entrevistados afirmou concordar com a frase “quanto mais pessoas presas mais segura está a sociedade”⁷⁹.

Essas pesquisas realizadas em três décadas diferentes permitem construir uma linha no tempo que evidencia a persistência da cultura punitivista⁸⁰ consolidada na sociedade, sendo possível constatar que a crença na eficiência do direito penal se mantém enraizada na opinião pública brasileira⁸¹.

Como esperado, alerta Carvalho (2010), essa cultura punitiva nutrida no seio social é naturalmente internalizada pelas instituições do sistema de justiça criminal, conforme comprovam várias pesquisas com integrantes dessas carreiras⁸². Especificamente em relação ao Ministério Público, afirma que a postura conservadora de seus membros se converte

⁷⁷ Essas pesquisas não foram escolhidas por acaso, merecem especial atenção na medida em que, realizadas pelo próprio Senado Federal, gozaram de grande capacidade de divulgação interna e de fundamentação das decisões legislativas dos membros do Congresso em suas épocas.

⁷⁸ Pesquisa realizada pelo Instituto Idea em parceria com o Brazil Forum UK 2022, com 1.552 entrevistados de todas as regiões do Brasil, no período de 31.05.2022 a 09.06.2022.

⁷⁹ Entende-se que o levantamento de dados sociais da opinião pública é imprescindível para compreensão do modo de funcionamento do sistema penal, pois conforme já advertia Andrade (2012), a simples alteração legislativa somente produzirá efeitos concretos quando acompanhada de alteração da cultura e da ideologia punitiva dominante.

⁸⁰ Essa formação cultural punitivista é denominada por Garland (2008) de “complexo do crime da pós-modernidade”, caracterizada pela irritação e frustração que a alta criminalidade impõe à vida dos cidadãos, que, em resposta, passam a dispensar menos solidariedade ao criminoso, com o progressivo apoio à criminalização, descrédito das políticas criminais e das medidas de ressocialização.

⁸¹ Conforme esclarece Freitas (2018), o conceito de opinião pública não se confunde com opinião unânime ou nem mesmo opinião majoritária, mas a formação de um consenso que supera os limites da individualidade, em um espaço-tempo.

⁸² Carvalho (2010) apresenta pesquisa realizada com membros do Ministério Público gaúcho que indica a manifestação favorável de 82% dos entrevistados à expansão do direito penal e de 83,8% com a afirmação de que a legislação brasileira seria excessivamente branda, com demasiados benefícios aos réus e penas muito curtas, situação que dificultaria a contenção da criminalidade. Em outra pesquisa apresentada pelo autor, 85,4% dos magistrados entrevistados responderam de forma favorável à expansão do direito penal, enquanto outros 61,9% declararam ser a legislação penal excessivamente branda.

naturalmente na concentração da demanda punitiva, por meio de ações no processo persecutório, valorizando o caráter retributivo das práticas institucionais na seara penal.

Essa tendência foi confirmada também em pesquisa realizada com membros do Ministério Público Federal, que indicou: 67,6% dos entrevistados concordaram que a legislação penal brasileira era excessivamente branda, o que dificultava o combate a criminalidade; e 71,2% dos entrevistados concordavam com a expansão penal para defesa dos bens jurídicos ameaçados (Azevedo, 2010).

No mesmo sentido, é a conclusão de Guimarães (2010), ao realizar profunda pesquisa sobre as teses apresentadas por membros nos congressos nacionais do Ministério Público⁸³. Segundo o autor, na medida em que concorre para o expansionismo penal e violação de garantias fundamentais dos cidadãos, o Ministério Público não está cumprindo sua função constitucional de defesa do regime democrático quando de sua atuação no âmbito penal.

Por oportuno, imprescindível a transcrição de duas conclusões do autor:

[...] 4) Ministério Público ocupa lugar de destaque para o cumprimento do programado pela lei penal, tendo por isso mesmo, de ser responsabilizado pelas consequências advindas da violência que permeia todos os conflitos sociais encaminhados para pretensa solução pela justiça penal. [...] 5) É público e notório que estamos em franco processo de hiperinflação e endurecimento das leis penais, já que o crime é indiscutivelmente uma criação política, criação esta não coincidentemente utilizada de forma extrema em momentos de maior instabilidade social patrocinada pelas políticas públicas ineficientes e excludente e o Ministério Público está a apoiar tal estado de coisas. [...] (Guimarães, 2010, p. 260-261).

Essas censuras ao modelo de atuação ministerial na área criminal não se limitam a academia, durante julgamento na sexta turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ)⁸⁴, o Ministro Rogério Schietti Cruz apresentou duras críticas ao perfil demandista e legalista do Ministério Público brasileiro, ressaltando o uso indiscriminado do direito penal e a crise carcerária vivenciada pelo país, no que foi acompanhado por outros ministros da corte⁸⁵.

Na oportunidade, o ministro exortou que a instituição fizesse uma reflexão sobre sua

⁸³ Durante seu trabalho científico, Guimarães (2010) pesquisou 454 teses, no período de 1992 a 2003, classificando 303 de neutras, 61 de teses democráticas e 90 de teses antidemocráticas.

⁸⁴ Processo em curso na 6ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, *Habeas Corpus* (HC) nº 681680 - SP (2021/0228712-5), relator: Min. Rogério Schietti Cruz, julgado em 21 de setembro de 2021.

⁸⁵ Não foi a única vez, em julgamento na 6ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, o Ministro Rogério Schietti Cruz reiterou as críticas à atuação ministerial na seara penal durante o julgamento do *Habeas Corpus* nº 705522-SP (2021/0359332-6), seguindo a mesma linha do julgamento anterior, mostrando-se contrário ao perfil demandista e punitivista do Ministério Público brasileiro. Em outro processo (*Habeas Corpus* nº 709986-SP), o Ministro Schietti teceu críticas a má qualidade das condenações das instâncias inferiores do Poder Judiciário.

atuação e que seus membros abandonassem a postura que qualificou de “despachantes criminais”⁸⁶.

No mesmo passo, pesquisa conduzida por Lemgruber *et al.* (2016) revela que os próprios membros do Ministério Público indicam o combate à corrupção (62% dos entrevistados) e a investigação criminal (49% dos entrevistados) como atividades prioritárias da instituição. Ademais, os entrevistados avaliam a promoção da ação penal pública e a representação por ato infracional como as atribuições com melhor avaliação (conceito ótimo e bom), respectivamente, 80,3% e 76%. Desse modo, a pesquisa conclui que “Longe de ser o ‘guardião da democracia e da lei’ e o defensor dos interesses coletivos, os membros do MP concentram-se mais na sua tradicional tarefa de acusação penal, no combate à corrupção e em algumas outras áreas específicas [...]”.

Outro dado trazido pela pesquisa, sugere que o conservadorismo, a atuação penal tradicional e um certo distanciamento da população mais vulnerável poderia ser reflexo da elitização da instituição, posto que a carreira ministerial seria formada majoritariamente por homens, brancos e oriundos de classes média e alta⁸⁷ (Lemgruber *et al.*, 2016).

De toda sorte, afastadas conclusões meramente especulativas, a pesquisa permite observar a preponderância da atuação tradicional na seara penal, focada na propositura da ação penal e pela investigação de casos já praticados, conforme é possível depreender das respostas dos membros da instituição.

Inevitavelmente, essa cultura punitivista tem efeito prático e real, resultando na estruturação das unidades ministeriais para atuação demandista, centrada na institucionalização dos conflitos sociais e na instrumentalização do direito penal para regulação das relações sociais.

Esse efeito pode ser facilmente verificado pela análise da estrutura do Ministério Público do Maranhão, objeto deste trabalho científico. Da análise da Resolução nº 02/2009 – do Colégio de Procuradores do Ministério Público do Estado do Maranhão (CPMP)⁸⁸, com

⁸⁶ Nesse ponto, Streck (2022) endossa as críticas feitas pelo Min. Schietti sobre o comportamento punitivista da instituição, levantando o questionamento sobre qual o papel do Ministério Público na democracia brasileira.

⁸⁷ Esse perfil também pode ser verificado na magistratura nacional, pesquisa do Conselho Nacional de Justiça (2018) indica que a carreira da magistratura é formada por: 62% são homens, 80% casados(as), 80% se declara branco(a) e a maioria é qualificada como oriunda de estratos sociais mais altos, segundo os parâmetros adotados pela pesquisa.

⁸⁸ A Resolução nº 02/2009 – CPMP, de 06 de maio de 2009, dispõe sobre a distribuição das atribuições do Ministério Público Estadual de primeiro grau aos seus diversos órgãos de execução, define critérios para as substituições dos Promotores de Justiça, estabelece regras para o exercício do ofício do Ministério Público em plantão e dá outras providências.

alterações posteriores⁸⁹, constata-se uma forte orientação à tutela judicial penal, com 43 promotorias de justiça com atuação exclusivamente processual penal (37 titulares e 06 de substituição plena com atuação criminal)⁹⁰. Esses dados serão detidamente analisados no último capítulo desta pesquisa.

Assim, à guisa de encerramento desta seção, diante dos dados colhidos, é possível afirmar o pressuposto de que, mesmo depois do advento da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público brasileiro efetivamente ainda atua na seara penal de forma fragmentada, por meio de um modelo demandista, individualizado e repressivo, centrado na judicialização dos casos concretos, sem promover medidas preventivas de larga escala no enfrentamento à violência.

2.3 Ministério Público na arquitetura constitucional de 1988

Nesta última seção do capítulo, passa-se a analisar a posição constitucional do Ministério Público na Carta de 1988, sua natureza jurídica e a necessidade de conformação de seu modelo de atuação.

Nos itens anteriores ficou assentado que, historicamente, o sistema penal brasileiro é justificado pela ideologia da defesa social e, mais recentemente, pelo movimento de lei e ordem, resultando em uma persistente curva de expansão e na centralidade do instituto do cárcere como solução para regulação da vida em sociedade.

Esse movimento foi enraizado por grande parte da sociedade brasileira, que mantém a crença inabalável na capacidade do direito penal e do cárcere em cumprir as funções aparentes da pena, conforme estabelecido pela legislação vigente e pelo discurso oficial, não obstante as evidências empíricas sustentarem o contrário, conforme já exposto.

De forma natural, essa cultura punitivista é absorvida pelas instituições do sistema de justiça. No que tange ao Ministério Público, objeto desta pesquisa, há evidências que, mesmo depois do advento da Constituição Federal de 1988, a instituição manteve sua postura conservadora na seara criminal, direcionando sua atuação para o tratamento do caso concreto pelo controle social formal, por meio de uma tutela penal fragmentada, reativa e não coordenada.

Doravante, a pesquisa passará a confrontar a realidade posta com a arquitetura

⁸⁹ Conforme dados do anexo III da Resolução nº 02/2009-CPMP, com redação alterada pela Resolução nº 134/2023-CPMP.

⁹⁰ Cabe registrar que, segundo a mesma Resolução nº 02/2009-CPMP, ainda há 67 promotorias de justiça especializadas, sendo que nenhuma com a atribuição de defesa difusa do direito à segurança.

constitucional vigente, buscando apresentar as bases teóricas para a construção de um novo modelo de atuação do Ministério Público do Maranhão no âmbito penal.

2.3.1 Instituição de garantia dos direitos fundamentais

Seguindo a marcha da história, depois de um século de confronto entre a ideologia do *laissez-faire*⁹¹ e do *welfare state*⁹², nas últimas décadas do século XX, passou-se, progressivamente, a reconhecer a necessidade de adoção de uma postura mais proativa do Estado na garantia da efetivação dos novos direitos fundamentais⁹³ por indivíduos e grupos sociais ansiosos por desfrutar os ganhos civilizatórios proclamados nos textos normativos positivados (Cappelletti; Garth, 1988)⁹⁴.

Fruto desse período histórico e em resposta a essas preocupações, a carta constitucional de 1988 engendrou um sistema de garantias⁹⁵ visando criar os instrumentos normativos e um sistema de justiça apto a promover uma transição segura de um Estado liberal de Direito para um Estado Democrático de Direito, fundado na efetivação dos direitos humanos, proclamados por pactos internacionais e ao longo de seu texto, especialmente no emblemático artigo 5º e seguintes.

Merece destaque a opção do legislador constituinte em consagrar, dentre outros, a cidadania e a dignidade da pessoa humana como marcos fundantes do Estado Democrático de Direito, nos termos do art. 1º, incisos II e III, sendo mister reconhecer que a escolha consciente desses valores influencia a aplicação, integração, direção e interpretação de todo o texto constitucional e, de resto, de todo o sistema jurídico pátrio (Bonavides, 2003).

Nessa ambiência, depois de um longo processo histórico marcado por avanços e retrocessos, o diploma constitucional de 1988 veio coroar a importância do Ministério Público

⁹¹ Em apertada síntese, esse sistema é caracterizado pelo liberalismo econômico; individualismo; não intervenção do Estado; livre mercado; Estado mínimo; bem como a compreensão de que os mercados são sistemas autorregulados.

⁹² No sistema do *welfare state* prevalece uma visão comunitária e social; o Estado é o regulador da economia e agente de promoção social, por meio da oferta de serviços públicos, da dignidade e proteção aos cidadãos, partindo da premissa de que a autorregulação do mercado é insuficiente para garantia dos interesses coletivos.

⁹³ Considerando que a investigação aprofundada da natureza jurídica dos direitos fundamentais foge do objeto desta pesquisa, apoiado em Bonavides (2003), adota-se um critério formal para sua definição, segundo o qual: consideram-se fundamentais todos os direitos e garantias assim reconhecidos pelo texto constitucional, e que receberam especial proteção de garantia, estabilidade e segurança jurídica do legislador constituinte.

⁹⁴ Nesse sentido, ao tratar das discussões travadas no Brasil na década de 1980, Junqueira (1996) observa que no cenário brasileiro esses debates retratavam mais uma luta por reconhecimento e efetivação de direitos básicos ansiada pela maioria excluída da população, do que necessariamente o resultado da crise do estado de bem-estar social, como acontecia então nos países centrais.

⁹⁵ Nesse ponto, oportuna a conclusão de Bonavides (2003), ao afirmar que as garantias constitucionais disciplinam e tutelam o exercício dos direitos fundamentais, ao mesmo tempo que protegem e regem o funcionamento das instituições do Estado.

como instrumento de consolidação da democracia e de transformação social, reservando um lugar de destaque na arquitetura das instituições do sistema de justiça (Garcia, 2008).

Constata-se que o constituinte redesenhou a configuração institucional do Ministério Público, de forma a permitir sua atuação na defesa dos mais importantes interesses sociais, da democracia e do próprio ordenamento jurídico, em uma clara tentativa de solucionar os problemas - já identificados por Cappelletti e Garth (1988) desde a década de 1970 - de acesso à justiça e concretização dos direitos sociais.

De pronto, cabe registrar que, para os fins desta pesquisa, entende-se por direitos sociais ou direitos prestacionais todos aqueles que exigem intervenção estatal no *status positivis socialis*, ou seja, demandam postura ativa do Estado para colocar à disposição os meios materiais e implementar as condições fáticas para seu efetivo gozo, sendo insuficiente para sua concretização a declaração normativa ou a simples resistência ao Estado, diferenciando-os, assim, dos denominados direitos de defesa (*status negativus*) (Sarlet, 2005)⁹⁶.

Prosseguindo, Ritt (2002) pontua que o Ministério Público brasileiro foi erigido ao patamar de órgão constitucional de soberania do Estado⁹⁷, possuindo funções específicas de controle e fiscalização, assim como de proteção dos direitos fundamentais. O autor ressalta a impossibilidade de dissociação da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos fundamentais, cabendo à instituição o desempenho de uma função de garantia no Estado Democrático de Direito brasileiro.

Já Garcia (2008) afirma que o Ministério Público arquitetado pelo legislador constitucional ocupa posição intermediária entre as teorias clássicas do órgão e da pessoa jurídica, pois ostenta peculiaridades que superam a posição de mero plexo de funções ligadas e dependentes de um corpo principal (órgão). Por outro lado, não goza de personalidade jurídica de direito público, mas apenas de personalidade judiciária para atuar em juízo de forma autônoma. Desse modo, diante dessas características especiais e de sua desvinculação com os demais poderes constituídos, o autor atribui ao Ministério Público a natureza de órgão *sui generis* ou de instituição constitucional⁹⁸.

⁹⁶ Na linha defendida por Silva (2016), esta pesquisa não se deterá na fixação rígida das dimensões ou gerações dos direitos fundamentais, posto que, além de prescindível para os fins aqui perseguidos, não raro mostram-se insuficientes e imprecisas como parâmetro de diferenciação dos direitos, conforme se depreende da própria natureza ambivalente do direito à segurança, objeto deste estudo.

⁹⁷ No mesmo sentido, Vega Gutiérrez e Cortés Pastrán (2000) entendem ser o Ministério Público um órgão constitucional de Justiça, que se mantém autônomo em relação ao governo e ao Poder Judiciário, sendo orientado pela busca da verdade e da justiça, nos termos da Constituição política do Estado.

⁹⁸ Como já registrado em seções anteriores, não custa lembrar que o Ministério Público brasileiro em longo de sua história constitucional alternou sua vinculação por vezes ao Poder Judiciário, em outras ao Poder

Por seu turno, Ferrajoli (2017) propõe a categoria da instituição de garantia, como um repensar teórico e um reforço institucional do próprio sistema constitucional para estruturar um órgão que seja capaz de promover a tutela dos direitos fundamentais e dos interesses coletivos reconhecidos, inaugurando uma nova fase que denomina de constitucionalismo de terceira geração.

Souza (2020) esclarece que a vetusta tripartição dos poderes, elaborada no século XVIII, não se mostra mais capaz de descrever adequadamente as estruturas dos modernos estados democráticos⁹⁹, tendo em vista a complexidade das funções e a necessidade de novos modelos institucionais para atender ao projeto de Estado social, bem como para dar concretude aos direitos sociais incorporados aos textos constitucionais contemporâneos.

O autor cita algumas relações originadas desse agigantamento do Estado e da complexidade de suas funções, resultando nas relações entre poderes econômicos e os poderes públicos, poderes de decisão e poderes de controle, poderes de inovação e poderes de aplicação da lei e, por fim, relações de poderes públicos e autoridades de garantia.

Nessa trilha, é possível diferenciar duas funções públicas: a função de governo e a função de garantia. As primeiras estariam ligadas ao poder administrativo discricionário, exercidas por meio das funções legislativas e funções burocráticas administrativas, extraindo sua fonte de legitimação do processo político-democrático. Por outro lado, as funções de garantia são exercidas pela função judiciária, pelas instituições de controle e pelas funções de tutela dos direitos fundamentais, extraindo sua legitimidade do próprio ordenamento jurídico-constitucional (Souza, 2020).

Todas essas mudanças demandaram a evolução no âmbito constitucional de instituições de garantia, especialmente na América Latina, que pudessem cumprir com as ambiciosas promessas do Estado Democrático de Direito, notadamente diante do imenso abismo entre o projeto normativo e a realidade do mundo da vida. E é exatamente com esse propósito que se promove a expansão das atribuições e do status do Ministério Público no Brasil (Silva, 2016).

Desta feita, cabe às instituições de garantia o papel de controle do Estado e de concretização dos direitos fundamentais constitucionalizados, em especial os direitos sociais

Executivo. Conforme destaca Souza (2020), essa diferença de tratamento constitucional também pode ser verificada no direito comparado, servindo como exemplos os casos da Alemanha (Poder Executivo) e da França (Poder Judiciário).

⁹⁹ Nesse ponto, Mazzilli (2008) afirma que, não obstante a conveniência da posição distinta do Ministério Público em relação aos demais poderes, o mais importante são os instrumentos, garantias e impedimentos expressamente conferidos à instituição e aos seus membros pela Constituição para desempenho adequado de suas atribuições de forma livre e independente.

que demandam uma tutela positiva e materializada em prestação de serviços promovidos pelo Estado.

A Constituição Federal de 1988 inovou ao redesenhar a natureza jurídica do Ministério Público, promovendo a expansão de suas funções para além dos limites da tradicional atuação penal individual. Seguindo essa linha, o *Parquet* brasileiro deixa de ser apenas um órgão de acusação penal, auxiliar e dependente de um dos Poderes da República, para se transformar em instituição de garantia dos direitos fundamentais e de controle do Estado brasileiro, extraíndo sua legitimidade diretamente da Constituição Federal e das leis (Vasconcelos, 2013).

Cabe destacar que o legislador constituinte, para além de estabelecer atribuições gerais, já detalhou funções específicas e instrumentos para cumprimento de sua missão institucional, merecendo menção:

- a) legitimidade ativa para propositura do controle concentrado da jurisdição constitucional;
- b) fiscalização dos poderes públicos e dos serviços de utilidade pública;
- c) legitimidade para instauração do inquérito civil e propositura da ação civil pública para tutela dos direitos difusos e coletivos;
- d) defesa em juízo os direitos das populações indígenas;
- e) exercício do controle externo da polícia;
- f) expedição notificações e requisições de informações e documentos;
- g) exercício de outras funções que lhe forem conferidas por lei (Mazzilli, 2008).

Em agindo assim, avançou na previsão de um sistema de garantias institucionais municiado de instrumentos mais eficazes para cumprimento de suas promessas políticas, e que não ficasse aprisionado às insuficientes e já conhecidas declarações de direitos por meio de fórmulas vagas, abstratas e genéricas, sem concretude no mundo da vida.

Sobre o tema, Bonavides (2003, p. 578) já alertava sobre a imprescindibilidade de previsão de meios e órgãos adequados para cumprimento dos direitos fundamentais, sob pena de redução da Declaração Universal dos Direitos humanos em mero texto “[...] romântico de bons propósitos e louvável retórica”.

Ferrajoli (2017) reconhece o esforço do legislador de 1988, ao afirmar a complexidade do Ministério Público brasileiro que se habilita como instituição de garantia dos bens, direitos e interesses fundamentais, apresentando a instituição como instrumento de cumprimento do projeto constitucional de transformação do velho Estado Liberal burocrático para um Estado

Social de Direito, suprindo, assim, uma lacuna ainda existente no ordenamento europeu.

Nesta quadra, para melhor compreender a posição constitucional e a natureza jurídica do Ministério Público atual, inspirado nas contribuições de Ferrajoli (2017)¹⁰⁰, é possível sintetizar quatro características essenciais do modelo brasileiro:

- a) a instituição deve atuar na conservação e concretização de direitos fundamentais, especialmente de cunho social, atuando dentro dos limites da lei, orientada pela supremacia constitucional;
- b) todas suas atribuições institucionais devem ser influenciadas e orientadas para atender sua função de garantia da tutela dos direitos fundamentais;
- c) o Ministério Público não deve ter funções jurisdicionais, deve atuar de forma autônoma e diversa do Poder Judiciário, com legitimidade para atuar judicial e extrajudicialmente;
- d) clara separação e independência do Ministério Público em relação aos demais poderes políticos e econômicos para o exercício de suas funções de garantia, fundamentado pelo princípio da isonomia e da busca da verdade, ainda que resultem em decisões contramajoritárias.

Ritt (2002) afirma o papel do Ministério Público na defesa social dos direitos e garantias fundamentais, destacando sua função de garantia da fruição do status constitucional dos cidadãos. Todavia, alerta para as dificuldades de efetivação dos direitos sociais especialmente no Brasil, posto que exigem uma intervenção ativa, sendo insuficiente a simples atuação negativa ou declaratória de impedimento¹⁰¹.

Assim, diante dessas novas atribuições, essencial o papel do Ministério Público como agente capaz de promover a intervenção estatal positiva para efetivação dos direitos sociais, não somente pela tutela individual, mas prioritariamente pela tutela coletiva, sendo possível afirmar, com Souza (2020), a existência de um liame racional entre a instituição, a democracia e os direitos fundamentais.

Por outro lado, como afirma Ferrajoli (2017), essa nova natureza garantista deve retroagir sobre as próprias funções de acusação pública, iluminando e orientando a forma de atuação do Ministério Público no âmbito penal. Entende-se que a titularidade da ação penal e

¹⁰⁰ Adota-se o posicionamento do autor italiano com algumas adaptações, visando uma melhor adequação às peculiaridades trazidas pela Constituição Federal de 1988, que tornaram o modelo brasileiro de Ministério Público singular em relação ao direito comparado, conforme se depreende do texto.

¹⁰¹ Essa realidade não passou despercebida por Bonavides (2003), ao destacar que o verdadeiro desafio de nossas constituições não é a declaração de direitos, mas a capacidade de concretização dos direitos e garantias na realidade nacional.

a própria posição constitucional dentro do sistema acusatório penal não possuem um fim em si mesmos, ao contrário, são instrumentos para que o Ministério Público cumpra sua função de instituição de garantia dos direitos fundamentais.

Esse é o entendimento vencedor no Supremo Tribunal Federal, conforme decisão proferida em 23 de novembro de 2022, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.768- DF, ao afirmar que o Ministério Público deve sempre perseguir os interesses coletivos da sociedade, na busca da defesa do bem comum, ainda que investido na posição ativa no sistema acusatório penal, sendo indissociável sua figura de acusador público e de fiscal do ordenamento jurídico¹⁰².

Na oportunidade, a Ministra relatora Carmen Lúcia destacou “[...] mesmo quando atua como parte, incluída a de acusador, nos casos penais, o Ministério Público representa a coletividade”. No mesmo julgado, corroborando o voto da ministra relatora, o Min. André Mendonça afirmou: “[...] a faculdade-dever de performar em vários figurinos processuais consubstancia-se, a rigor, em forma de expressão dessas prerrogativas, sendo mais um mecanismo para a concretização dos fins que lhes foram confiados”¹⁰³.

Esse entendimento da Suprema Corte reforça o posicionamento de que, também em matéria penal, o Ministério Público deve sempre perseguir o fiel cumprimento de sua missão constitucional de defesa dos interesses da sociedade, o que exige a construção de modelos de atuação mais eficientes, que promovam a tutela difusa dos interesses sociais, afastando o modelo fragmentário focado no caso concreto.

Nessa linha, a atuação do Ministério Público no âmbito penal precisa passar por uma reflexão para que se verifique a legitimidade do modelo adotado e se esse modo de atuação vem efetivamente servindo de instrumento para cumprimento dos valores constitucionais (Streck, 2022).

Não custa lembrar que, seguindo a linha de Ferrajoli (2002), toda atuação estatal precisa ter sua legitimidade testada e justificada *a posteriori*, com análise empírica do caso concreto, considerando sua dimensão histórica e sociológica, como se pretende neste trabalho científico, afastando, assim, sistemas autopoieticos de justificação prévia, abstrata, global e legal ainda defendidos e em voga, inclusive em ambientes acadêmicos.

¹⁰² Nesse julgamento, o plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu, por maioria, pela improcedência da ADI nº 4.768- DF proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, que pleiteava a interpretação conforme à Constituição Federal aos dispositivos combatidos, para que a prerrogativa de assento à direita do magistrado fosse aplicada somente aos casos em que o Ministério Público officie como fiscal da lei, não podendo gozar dessa prerrogativa quando atuasse como parte.

¹⁰³ Trechos extraídos dos votos proferidos pelos ministros, em 23 de novembro de 2022, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.768- DF, plenário do Supremo Tribunal Federal.

Diante dessas ponderações, a reflexão proposta neste trabalho visa desnudar essa contradição entre o estado de coisas atual do controle social formal desenvolvido no Brasil, com a contribuição ativa do Ministério Público, e o modelo garantista de instituição arquitetado pela Carta Constitucional de 1988.

E é a partir dessas novas bases referenciais, que esta pesquisa passa a analisar o modelo de atuação ministerial denominado de resolutivo, já fortemente disseminado no exercício das mais variadas atribuições cíveis, mas que, sem nenhuma justificativa jurídica ou epistemológica, encontra enormes dificuldades de implementação no âmbito penal.

2.3.2 Em busca de um novo perfil institucional: o modelo resolutivo

Como apresentado no item anterior, a Constituição Federal de 1988 promoveu profunda mudança no status e na natureza jurídica do Ministério Público brasileiro, transformando-o de simples órgão estatal em instituição de garantia dos direitos fundamentais e do próprio regime democrático. Como esclarece Ferrajoli (2017), no velho modelo de estado legislativo de direito, o papel do Ministério Público era limitado pelo princípio da legalidade, vinculado a acusação penal perante o Poder Judiciário, como garantia da lei penal.

Jatahy (2008) afirma que a Carta de 1988 define o Ministério Público como agente de transformação social, em uma posição diferenciada dos demais poderes constituídos, vez que a instituição transcende seu papel de simples guardião das leis, para atuar de forma ativa na defesa dos interesses primários da sociedade. Para o autor, o novo regime constitucional implica em uma mudança de paradigma na atuação ministerial, que deverá sempre procurar promover os direitos fundamentais, mesmo em suas atribuições tradicionais, como na área criminal.

Nessa linha, Goulart (2019) sustenta que o Ministério Público passou por um movimento de transformação e reconstrução normativa até se firmar como defensor dos interesses sociais. Todavia, segundo o autor, da análise da realidade, extrai-se que a instituição ainda se encontra em um processo de transição para se adequar ao seu novo perfil constitucional, dependente de um movimento de unidade institucional que defina metas e prioridades em conjunto com a sociedade, que possam ser efetivamente colocadas em prática.

Já para Silva (2016), a Constituição Federal de 1988 incumbiu o Ministério Público da complexa função de principal garantidor e patrocinador do diálogo constitucional para concretização dos direitos fundamentais, notadamente os de natureza prestacional.

Na mesma senda, Souza (2020) defende que as novas atribuições confiadas

modernamente ao *Parquet* permitem uma atuação como agente de transformação social, por meio da implementação de políticas públicas que visem concretizar os direitos fundamentais e a construção do regime democrático, legitimada pela vontade popular formalizada na legislação.

A partir da real compreensão desse novo modelo constitucional, o Ministério Público precisa reorganizar seus elementos estruturais e organizacionais, para cumprir, de forma eficiente, sua missão institucional: a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Garcia, 2008).

Nessa esteira, o modelo de atuação do Ministério Público deve ser alinhado ao novo perfil constitucional, na busca da solução dos problemas sociais e não de suas consequências, inclusive no âmbito penal. Não à toa, o próprio constituinte originário expressamente previu a representação da sociedade pelo órgão do *Parquet*, apresentando alguns de seus principais meios de atuação¹⁰⁴.

Para Ferrajoli (2017), a natureza jurídica do Ministério Público – de instituição de garantia – deve influenciar e transformar a própria atuação na tradicional função da acusação pública, outorgando-lhe um sentido garantista. Assim, não se trata de simples adição de novas atribuições, mas, verdadeiramente, alteração da própria natureza e missão da instituição. Entende-se que o novo paradigma institucional deve priorizar, além da defesa coletiva dos direitos, a tutela preventiva como exigência do Estado Democrático de Direito, para cumprimento do princípio da eficiência e em busca da legitimidade do sistema.

A priorização da tutela preventiva deve nortear a atuação ministerial em todas as suas áreas de atribuição, especialmente no campo penal, considerando os custos sociais do manejo em larga escala do direito penal, conforme já detidamente retratado em seções anteriores.

Nesse sentido, Ferrajoli (2002) alerta sobre a violência produzida pelo próprio sistema penal e sua incapacidade de solução do problema criminal, defendendo sua aplicação mínima, apenas para os casos adequados e imprescindíveis, deixando a regulação social massiva para os meios extrapenais.

Desse modo, é necessário que a instituição promova um amplo esforço de redesenho de sua estrutura e modelos de trabalho, visando implementar uma mudança cultural no trato dos conflitos sociais colocados à sua apreciação, focando a promoção de intervenções

¹⁰⁴ Arantes (2019) denomina de judicialização da política a possibilidade de migração, da política para a Justiça, da mediação dos conflitos sociais para solução pela aplicação da técnica do direito, tratamento antes reservado apenas à esfera política-representativa.

estruturais e não apenas pontuais no caso concreto¹⁰⁵.

Nada obstante, não se pode desconsiderar, como destaca Salgado (2011), as notórias limitações orçamentárias experimentadas atualmente, sendo uma realidade a impossibilidade de crescimento de estrutura e de pessoal dos ramos do Ministério Público, o que reclama uma evolução por meio do aumento de eficiência e melhor aproveitamento dos recursos humanos e materiais¹⁰⁶.

O Conselho Nacional do Ministério Público tem demonstrado preocupação com o tema, reconhecendo a importância de o Ministério Público brasileiro efetivamente implementar uma mudança cultural, visando adequar seu modelo às exigências constitucionais, com a publicação da Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017¹⁰⁷.

Desta feita, é possível afirmar que já existe um movimento do Conselho Nacional do Ministério Público sobre a necessidade de adequação e aprimoramento do modelo de atuação institucional, sendo dever da academia e objeto deste trabalho de alguma forma contribuir para esse debate¹⁰⁸.

Rodrigues (2012) denomina de segunda onda esse movimento de busca do Ministério Público brasileiro por eficiência, resultados e legitimidade social, afirmando que o novo perfil institucional resolutivo é mais adequado à atual quadra histórica de aprofundamento e amadurecimento democrático, materializado na expressa incorporação do princípio da eficiência no texto constitucional (EC nº 19/1998)¹⁰⁹.

A propósito, para os fins desta pesquisa, adota-se o conceito de atuação resolutiva definido pela referida Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017, do Conselho Nacional

¹⁰⁵ Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020) destacam que o trato dos problemas estruturais demanda um novo modelo de processo, diante de sua complexidade, multipolaridade e dificuldade de implementação ideal, exigindo especialidade, consensualidade e flexibilidade procedimental, o que tornam necessárias adequações do modelo clássico de processo civil.

¹⁰⁶ No mesmo sentido, Jatahy (2008) ressalta que a questão orçamentária e a própria lei de responsabilidade fiscal limitam o crescimento dos Ministérios Públicos, impondo uma melhor gestão administrativa e estratégica dos recursos humanos e materiais que estão à disposição.

¹⁰⁷ Cabe lembrar que o Conselho Nacional do Ministério Público pode recomendar providências às unidades ministeriais para zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, nos termos do art. 130-A, §2º, inciso I, da Constituição Federal de 1988 (artigo acrescido pela EC nº 45/2004).

¹⁰⁸ A Corregedoria Nacional do Ministério Público, nos últimos anos, promoveu uma série de materiais, programas e medidas de incentivo à resolutividade nas unidades ministeriais, tais como: Guias de Atuação Resolutiva por meio da técnica de autocomposição; Revista de Atuação Preventiva do Ministério Público no Estado Democrático de Direito; Revista de Fomento à Resolutividade; Revista de Unidade e Integridade no Ministério Público brasileiro; o Glossário da Resolutividade; as Correções Ordinárias de Fomento à Resolutividade; e o mais recente Manual de Resolutividade do Ministério Público (CNMP, 2023).

¹⁰⁹ Desde a Emenda Constitucional nº 19/1998, é possível verificar um movimento nacional que busca promover um processo de modernização do Estado brasileiro, por meio da adoção do paradigma da administração pública gerencial, materializado por um conjunto de leis e atos normativos, tais como: Lei nº 9.784/1999, LC nº 101/2000, Lei nº 12.527/2011, Lei nº 12.813/2013, Lei nº 12.846/2013, Lei nº 13.655/2018, Lei nº 14.133/2021 e Lei nº 14.230/2021.

do Ministério Público, que conceitua:

[...] aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.

Zaneti Jr. e Alves (2023, p. 186-187) sintetizam afirmando que a atividade resolutiva é “[...] toda a atividade tendente a efetivar a solução do problema jurídico para a obtenção da tutela dos direitos fundamentais e o acesso à justiça efetiva e adequada”.

Nesses termos, resta evidenciada que a atuação resolutiva se materializa na efetiva concretização dos direitos fundamentais e sociais, por meio da prevenção ou da solução dos conflitos sociais. Assim, o Conselho Nacional do Ministério Público direciona seus esforços para uma mudança cultural¹¹⁰, indicando expressamente que os membros ministeriais devem, essencialmente, prevenir e solucionar os conflitos sociais, ou seja, devem ser promotores de fatos sociais¹¹¹.

O modelo resolutivo é orientado para prevenção e tratamento dos conflitos sociais diretamente pelo Ministério Público e outros organismos governamentais e não governamentais, especialmente com a participação ativa da comunidade, com o manejo dos instrumentos constitucionais e legais colocados à disposição dos membros da instituição (Silva, 2016).

Desta feita, esse modelo naturalmente se contrapõe ao modelo demandista tradicional, que invariavelmente se contenta com a cômoda formalização dos conflitos e transferência de responsabilidade ao Poder Judiciário, sem preocupação com a efetiva solução do fato social e da prevenção de casos futuros oriundos do mesmo conflito (Cambi; Fogaça, 2017).

Goulart (2019) observa com propriedade que a redefinição do perfil do Ministério Público nos moldes aqui propostos não exige, em verdade, reformas legislativas

¹¹⁰ Sardagna e Barbosa (2023) alertam que a cultura do litígio está amplamente disseminada na sociedade brasileira, ao ponto de não mais se conseguir a solução espontânea e voluntária dos conflitos, como resultado da crença na prevalência da judicialização como melhor caminho ou talvez como único caminho para paz social.

¹¹¹ Nesse sentido, Rodrigues (2012) identifica dois tipos de membros: o promotor de gabinete e o promotor de fatos. Segundo o autor, o que singulariza este é, não obstante também lançar mão das vias judiciais, conferir mais importância aos procedimentos extrajudiciais, transformando-os em instrumentos para articulação, mobilização e negociação com a comunidade, organismos governamentais e não governamentais.

infraconstitucionais, basta a interpretação e adequação da estrutura, objetivos e atribuições internas de cada unidade ministerial aos ditames das normas constitucionais vigentes, como expressão de seu poder de auto-organização funcional e administrativa.

Esse é o espírito da recomendação do CNMP, ao buscar ser instrumento de mudança cultural dentro do Ministério Público brasileiro, criando as bases para aceleração da transição entre o modelo tradicional de atuação demandista e o modelo constitucional de atuação resolutiva, por meio de planejamento e gestão para desenvolvimento de parcerias e integração com outros organismos sociais e públicos¹¹².

O objetivo está bem definido no ato, promover um planejamento para atuação racional orientada para entrega de resultados concretos na defesa dos direitos fundamentais e transformação social, por meio da indução de políticas públicas e da diminuição da criminalidade, privilegiando a atuação extrajudicial, proativa, preventiva e resolutiva.

Nessa linha, Rodrigues (2012) apresenta algumas características de um Ministério Público resolutivo:

- a) fomenta nova cultura organizativa de resultados;
- b) estabelece objetivos estratégicos e cria métricas para análise do desempenho da instituição e seus membros;
- c) cria prioridades e métodos de trabalho, orientados pelas atribuições constitucionais;
- d) estabelece um diálogo interno entre os diversos órgãos buscando otimizar espaços de cooperação e inovação;
- e) cria um núcleo de estudos e pesquisas em eficiência funcional.

Em linhas gerais, o CNMP, com a Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017, pretende criar incentivos, métricas, dar visibilidade, promover modelos de atuação e desenvolver formas de reconhecimento institucional dos membros que efetivamente promoverem uma atuação que apresente entregas de resultados concretos e não apenas atos formais e burocráticos sem aptidão para solução real dos conflitos sociais¹¹³.

¹¹² Conforme destaca Pirajá (2023), a consolidação do perfil resolutivo de atuação do Ministério Público passa necessariamente pela implementação de um planejamento estratégico, que se materialize na estrutura da instituição, por meio de 04 principais instrumentos de gestão: plano estratégico; plano geral de atuação; programa de atuação; e projeto executivo. Por sua vez, Galanter (1994) faz profunda análise sobre a influência da atuação estratégica para obtenção de vantagens competitivas por litigantes habituais no sistema de justiça estadunidense.

¹¹³ Sobre o tema, a Recomendação nº 57/2017 - CNMP, atualizou e buscou adequar a atuação do Ministério Público nos tribunais aos parâmetros de resolutividade trazidos na Recomendação nº 54/2017 - CNMP, com foco nos impactos sociais da atuação ministerial. Essa mesma recomendação prevê a criação do Comitê Permanente Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva (CONAFAR), órgão deliberativo e consultivo

Outrossim, visando garantir a eficácia da recomendação supra, a Corregedoria Nacional do Ministério Público publicou a Recomendação de Caráter Geral nº 02, de 21 de junho de 2018, dispondo sobre os parâmetros para avaliação da resolutividade e qualidade da atuação dos membros e unidades do Ministério Público pelas Corregedorias Gerais locais.

Cabe destacar, considerando o objeto desta pesquisa, que o art. 1º da Recomendação de Caráter Geral nº 02/2018-CNMP-CN expressamente aplica o modelo de atuação resolutiva às atribuições criminais, definindo vinte e um princípios e diretrizes de avaliação, orientação e fiscalização qualitativas das atividades dos membros e unidades do Ministério Público brasileiro.

Nesse sentido, afastando qualquer dúvida do dever de reorganização das unidades ministeriais para efetivação do aprimoramento e da resolutividade no âmbito penal, o Conselho Nacional do Ministério Público recentemente aprovou as Resoluções nº 277/2023, 278/2023 e 279/2023 que tratam, respectivamente, da tutela coletiva das políticas públicas da execução penal, tutela coletiva da segurança pública e exercício do controle externo da atividade policial¹¹⁴.

Do cotejo dos referidos atos, depreende-se a importância do Conselho Nacional para orientar e definir as diretrizes da atuação resolutiva, por meio de planos de ação, planos estratégicos e projetos institucionais, com o intuito de construir uma unidade de atuação dos ramos do Ministério Público brasileiro (Cambi; Fogaça, 2017).

Para Souza (2023), a atuação institucional resolutiva deve ser otimizada e orientada pelos seguintes princípios constitucionais setoriais: transformação social (art. 3º da CF); proatividade; tutela adequada; resolução humanizada dos conflitos; aplicação imediata dos direitos fundamentais; máxima efetividade dos direitos fundamentais; máxima prioridade da tutela coletiva; duração razoável do procedimento e do processo.

Nesse ponto, Salgado (2011) alerta sobre as grandes dificuldades em construir um sistema que consiga formar uma inteligência institucional conjunta que represente a verdadeira vontade da sociedade, diante da necessidade de preservação dos princípios constitucionais da instituição (unidade, indivisibilidade e independência funcional de cada membro).

Conforme alerta o autor, apesar de atuar em nome próprio, o Ministério Público

responsável por direcionar as ações de implantação da política nacional de fomento à atuação resolutiva, instituído pela Portaria nº 86/2019 CNMP-PRESI.

¹¹⁴ Cabe destacar que as três resoluções foram publicadas no dia 12 de dezembro de 2023, sendo que a Resolução nº 277 entrou em vigor nessa data, já as Resoluções nº 278 e 279 entrarão em vigor, respectivamente, em 60 e 180 dias a contar da publicação.

representa os interesses da sociedade, o que justifica a preocupação expressa nos atos do Conselho Nacional em fomentar, cada vez mais, o acesso das comunidades diretamente afetadas aos processos decisórios das unidades ministeriais.

O grande desafio é garantir a efetiva participação das comunidades na definição dos planos estratégicos da instituição. Em outras palavras, para concretização do modelo resolutivo, é imprescindível a implementação de mecanismos de escuta da população diretamente afetada, com o fim de aproximar a vontade institucional da real vontade e necessidade da sociedade civil¹¹⁵. Vale dizer, no âmbito penal, permitir que as comunidades colaborem ativamente com a escolha das áreas prioritárias de atuação na defesa da segurança pública de cada região.

Nessa linha, é possível constatar que o CNMP vem procurando cumprir sua missão constitucional de indutor e orientador da construção de uma unidade institucional, que conduza de forma planejada e coordenada a atuação dos membros, abrindo caminho para plena transição do modelo demandista para o modelo resolutivo, ainda persistente especialmente no âmbito penal, conforme cuidadosamente descrito nas seções anteriores.

Assim, à guisa de encerramento, é possível sustentar que, mesmo depois do advento da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público brasileiro efetivamente ainda atua na seara penal por meio de um modelo demandista, individualizado e repressivo, centrado na judicialização dos casos concretos, sem enfrentar os fatores sociais causadores de grande parte dos fenômenos criminais.

Nessa condição, o Ministério Público se apresenta como fiador da cultura punitivista que fundamenta a expansão do direito penal, apostando todas suas fichas na centralidade da pena de prisão como solução de pacificação social, mesmo diante da evidente ineficiência e violência geradas pelo sistema, com um enorme custo social e humano.

Esse cenário resulta em um estado de coisas inconstitucional, na linha do que já foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal em relação ao sistema penitenciário nacional. Também se mostra frontalmente contrário ao projeto constitucional de democracia cidadã e à natureza de instituição de garantia dos direitos fundamentais atribuída ao Ministério Público pela Carta de 1988.

É exatamente esse conflito - entre o dever-ser constitucional e o ser da realidade - o

¹¹⁵ Não se pode olvidar que a Constituição Federal de 1988 assegurou, ainda que indiretamente, a participação popular na auto-organização do Ministério Público brasileiro, ao atribuir aos chefes do Poder Executivo, no âmbito federal e dos estados, a escolha e nomeação do procurador-geral da República e de justiça, respectivamente, para mandato de 02 anos. Todavia, entende-se que esse mecanismo é insuficiente para garantir a efetiva participação da comunidade na definição dos rumos da instituição.

fenômeno social que justificativa a condução deste trabalho científico.

Desse modo, cabe a academia lançar luz sobre o tema, para apresentar explicações e indicar caminhos que permitam a construção de um modelo diferenciado de atuação ministerial na seara penal, de caráter resolutivo, coletivo e não reativo, em benefício da sociedade, direcionando sua atenção, neste particular, às características estruturais do Ministério Público do Maranhão.

3 CONTROLE SOCIAL EM AMBIENTES VIOLENTOS: caminhos para mudança do paradigma da segurança pública

3.1 Ecologia Humana: a guinada sociológica no tratamento do fenômeno criminal urbano

No capítulo anterior foram apresentadas evidências empíricas da existência de um grave descompasso entre o real funcionamento do sistema penal brasileiro e as promessas do Estado Democrático de Direito arquitetado pela Constituição Federal de 1988. De forma semelhante, também foi possível desnudar a incompatibilidade do modelo demandista ainda praticado pelo Ministério Público e o projeto garantista constitucional, que concebeu a instituição ministerial como instituição de garantia dos direitos fundamentais e da própria democracia.

Viu-se que o modelo atual de cunho predominantemente punitivista e reativo não vem cumprindo suas funções declaradas. Ao revés, vem se apresentando como fonte de mais violência estatal, agravando o problema da criminalidade em nosso país, que já ostenta a pecha de um dos mais violentos do mundo, conforme pesquisas já apresentadas¹¹⁶.

A partir desses pressupostos, esta pesquisa objetiva fomentar a reflexão sobre a responsabilidade do Ministério Público para a construção de um controle social mais equilibrado e justo, na linha das palavras de Bedê Junior (2022, p. 29) ao afirmar: “A esperança, portanto, que tenhamos menos processo penal (em virtude da diminuição da prática de crimes) e mais coesão social e respeito aos direitos em igualdade de condições”. Todavia, sem prescindir do necessário acionamento do sistema penal no limite dos casos necessários para proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Em busca dessa atuação equilibrada e integral no âmbito penal, neste capítulo será apresentado o embasamento teórico para construção de um novo modelo de controle social, que consiga aliar medidas de fortalecimento da coesão das comunidades e dos ambientes de convivência com medidas de aumento da eficácia da atuação policial, em resposta à complexidade do fenômeno criminal, como expressão de uma política criminal integradora, conforme já defendido por Guimarães (2023).

Inicia-se esse caminhar pela ecologia humana e teorias correlatas desenvolvidas pelo movimento acadêmico que ficou mundialmente conhecido por Escola de Chicago.

¹¹⁶ Vale lembrar que o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2023) informa que o país registrou 20,7% dos homicídios praticados no mundo, mesmo possuindo apenas 2,7% dos habitantes do planeta. Também informa que foram 47.508 mortes violentas intencionais apeno ano de 2023.

3.1.1 Dinâmica urbana e seus efeitos na organização social

A presente pesquisa tem por referencial teórico a Escola de Chicago¹¹⁷, buscando correlacionar e medir o grau de influência do espaço e tempo na dinâmica dos grupos sociais e na criminalidade, e como esses dados podem ser utilizados para aperfeiçoamento e racionalização da atividade do Ministério Público do Maranhão no âmbito penal.

Para tanto, antes da análise dos aspectos diretamente ligados à criminologia, imperioso registrar que, com o processo de industrialização, os centros urbanos ganharam protagonismo na vida em sociedade, alterando profundamente a forma de vida e as relações sociais dos cidadãos, considerados tanto individualmente quanto em grupos, atraindo a atenção de estudiosos sobre vários aspectos do conhecimento científico¹¹⁸.

Nessa quadra, passa-se a vivenciar o fenômeno mundial da urbanização das populações na maioria dos países, resultando um acelerado êxodo rural, com migração interna e externa, transformando a forma de ocupação dos espaços nas cidades, tanto para seus habitantes quanto também para os imigrantes, esperançosos por uma vida melhor e digna. Dados das Nações Unidas revelam uma grande afluência de pessoas para os centros urbanos nesse século: em 1950 apenas 29,6% da população mundial moravam em cidades. Em 2020 esse número saltou para 56,2%, com uma projeção para alcançar 68,4% da população mundial em 2050 (United Nations, 2018)¹¹⁹.

Sobre o tema, Santos (1965) destaca os esforços empreendidos ao longo do tempo para definição do que seja cidade, diante dos desafios de identificar os elementos distintivos do conceito dentro de critérios de caráter geral. Segundo o autor, em linhas gerais, os conceitos normalmente aceitos de cidade pressupõem a existência de um espaço geográfico autônomo dotado de um agrupamento humano que concentre e coordene interações sociais, comerciais, de troca e prestações de serviços, reconhecendo, assim, um caráter de centralidade, conjugando elementos de estrutura e relações¹²⁰.

¹¹⁷ Conforme esclarece Coulon (1995), convencionou-se denominar Escola de Chicago um conjunto vasto de pesquisas e teorias desenvolvidas pelo Departamento de Sociologia da Universidade de Chicago, que inauguraram um novo e efervescente campo de pesquisa sociológica direcionado ao estudo do espaço urbano e suas relações com as comunidades, especialmente no período de 1915-1940.

¹¹⁸ Um importante exemplo é a obra *The Shame of the Cities*, de Steffens (1904), que consiste em uma coleção de artigos sobre a corrupção e jogo de interesses de grupos sociais economicamente dominantes nas principais cidades dos Estados Unidos da América.

¹¹⁹ A mesma pesquisa (United Nations, 2018) revela que o Brasil contava com 36,2% da população urbana em 1950 e em 2020 já apresentava um expressivo salto para 87,1%.

¹²⁰ Sobre a formação das cidades, seus elementos formadores e as dificuldades de definição de um conceito único e universal, consultar Weber (1967) e Wirth (1967).

Vasconcelos (2006) esclarece que os conceitos de cidade e de urbano são cada vez mais contestados e imprecisos, sendo secular as dificuldades para conceituação dessas categorias, cabendo destacar que o conceito de lugar, não obstante mais abstrato, vem ganhando espaço nos trabalhos acadêmicos, abrindo novas perspectivas para o estudo da geografia urbana.

Nessa perspectiva, seguindo as diretrizes apresentadas pelo autor, adota-se um conceito de cidade mais objetivo, sendo toda comunidade definida como sede de município, independentemente do número de habitantes e de outras características de ordem econômica ou social, na linha utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Por outro lado, adota-se a noção sociológica de lugar como sendo o centro cultural localizado no tempo e no espaço¹²¹.

Nesse contexto de crescente importância das cidades, a partir do pioneirismo de Park (1915)¹²², o Departamento de Sociologia da Universidade de Chicago passa a direcionar o foco de suas pesquisas ao espaço urbano e às relações entre os grupos humanos, estabelecendo as bases para desenvolvimento da sociologia urbana¹²³.

Desde então, a Escola de Chicago inicia um sistemático trabalho científico de investigação da cidade e sua forma de ocupação, por meio da disciplina que foi denominada de ecologia humana, transformando a cidade em um verdadeiro laboratório social. Esses pesquisadores passam a investigar a influência da dinâmica da organização urbana no comportamento humano, em clara limitação ao ideal do livre arbítrio (Freitas, 2002)¹²⁴.

Nessa época, a cidade de Chicago experimentava um acentuado crescimento urbano, econômico e financeiro, que impulsionava um fluxo populacional e de migração sem precedentes, resultando em graves consequências sociais, culturais, morais, na organização urbana, trabalhistas e nas relações familiares.

Aliás, o próprio termo ecologia¹²⁵ não foi empregado ao acaso, Park (1915) passa a

¹²¹ Kim, LaGrange e Willis (2013) destacam a diferença dos conceitos de lugar e espaço, entendendo que o lugar é o espaço com atributos de valores, significados, pessoas, representações e relações construídas no tempo.

¹²² Freitas (2002) realça que, antes de Robert Ezra Park (1864-1944), Charles Richmond Henderson (1848-1915) já conduzira estudos sobre o fenômeno urbano no Departamento de Sociologia, contudo, ainda sem um caráter científico bem desenvolvido, sendo sucedido por Ernest Watson Burgess (1886-1966), seu aluno e eminente associado de Robert Park nas pesquisas sobre a cidade de Chicago.

¹²³ O artigo de Park (1915), *The City: suggestions of investigation of human behavior in the Urban environment*, constitui um marco para a construção teórica da Escola de Chicago e da sociologia urbana nos Estados Unidos.

¹²⁴ Nesse contexto, Park (1915) afirmava que o espaço urbano suscitava em excesso o bem e o mal da natureza humana, o que justificava a escolha da cidade como objeto de estudo científico.

¹²⁵ O termo ecologia é utilizado no ramo da Biologia para designar o estudo das relações entre os seres vivos e o meio ambiente, levando em consideração a interdependência entre as espécies.

utilizar e adaptar categorias ligadas ao ramo da Biologia, considerando a cidade como um organismo vivo, complexo e em constante modificação. Desta forma, a sociologia urbana ganha uma natureza organicista e funcional¹²⁶, acolhendo o conceito de simbiose, ou seja, trabalha a ideia da convivência de várias espécies para o benefício de todas. Trazendo para a questão urbana, o autor entendia que o convívio de diferentes grupos seria responsável pelo funcionamento do todo (cidade).

Mckenzie (2005) afirma que a ecologia humana se ocupa em investigar os processos de mudança resultantes das relações espaciais e culturais que os indivíduos se acham submetidos, a fim de descobrir os princípios de sua operação e a natureza das forças que os produzem. Conforme esclarece Coulon (1995), o processo de povoamento das cidades é definido pela organização e distribuição dos grupos pelos processos de dominância, competição e sucessão.

A partir desses estudos ecológicos, foram construídas algumas categorias para classificar os movimentos urbanos (Mckenzie, 2005; Hollingshead, 1970):

- a) invasão – processo de substituição grupal de uma área, com a entrada de uma população em áreas tradicionalmente ocupadas por outro grupo;
- b) sucessão – completa modificação do tipo de população ou de uso de uma área da cidade, sendo muito comum a mobilidade residencial das populações para áreas mais periféricas;
- c) dominância – amplia o conceito de sucessão para incluir o elemento da competição, buscava definir o movimento de povoamento das melhores áreas da cidade pelos grupos de maior capacidade econômico e política, o que resulta na própria ressignificação e definição do status dos moradores de determinada comunidade;
- d) segregação – concentração de grupos sociais, como resultado da combinação de forças de seleção, com ênfase no papel da cultura local e econômica para determinação da localização;
- e) acomodação – equilíbrio e a consolidação de áreas sob dominância de determinado grupo social;
- f) centralização – forma temporária de concentração, consiste no processo de reunião de pessoas em determinado lugar para satisfação de interesses comuns;
- g) concentração e dispersão – tendência de aumento ou diminuição da densidade

¹²⁶ Neste ponto, adverte Batista (2012) que, apesar da criminologia funcional relativizar a importância da livre vontade e de fatores biológicos para o fenômeno criminal, se afastando das ideias das primeiras escolas penais, ainda mantém um caráter etiológico, só que agora numa causalidade social, vez que pressupõe um modelo consensual de sociedade.

- populacional em uma determinada área da cidade;
- h) mobilidade – categoria ligada às ideias de mudança de moradia, emprego, status social, influenciado pela dinâmica urbana;
- i) fluidez – simples movimentação espacial na cidade, sem alteração na posição ecológica;
- j) competição – disputa entre os diferentes grupos sociais pelas áreas da cidade de maior valor;
- l) migração – movimento pelo qual as pessoas, individual ou conjuntamente, procuram um lugar para viver;
- m) seleção – definição da localização residencial por critérios ecológicos (língua, interesses econômicos, etnia e renda, dentre outros).

Segundo a Escola de Chicago, a dinâmica de ocupação do meio urbano e as condições socioambientais influenciam o comportamento dos grupos de indivíduos, condicionando suas escolhas e sua própria visão de mundo¹²⁷. Portanto, a ecologia humana direcionou sua investigação à vida coletiva em detrimento de características individuais dos desviantes, desafiando as teorias biológicas e psicológicas dominantes à época (Freitas, 2002).

Desse modo, entende que a distribuição espacial dos seres humanos não é obra do acaso, ao contrário, é resultado de um conjunto de forças e interesses produzidos de forma mais ou menos consciente construindo uma dinâmica funcional entre os elementos da agregação (Hollingshead, 1970).

Seguindo essa linha, Burgess (2008) investigou o processo de invasão, dominação e sucessão dos espaços urbanos, por meio do mapeamento da cidade de Chicago, chegando à conclusão de que as grandes cidades têm uma tendência de crescimento radial, a partir de seu centro, construindo um modelo de crescimento em círculos concêntricos.

O autor construiu um modelo de expansão da cidade por meio de 05 zonas concêntricas, determinadas pelos interesses econômicos e imobiliários:

- a) zona I (*loop*), o centro comercial e de negócios;
- b) zona II (*zone in transition*), chamada zona em transição do comércio para as áreas residenciais;
- c) zona III, bairros residenciais dos operários e classes mais baixas;

¹²⁷ Para um estudo mais aprofundado sobre conceitos e categorias essenciais para compreensão da estrutura do mundo social, sua forma de apreensão e construção significativa no pensamento fenomenológico, consultar Schütz (2018).

- d) zona IV (*suburbia*)¹²⁸, área residencial de classes médias e elevadas;
- e) zona V (*exurbia*), das pessoas que vivem próximas das áreas rurais, mas trabalham na cidade, composta por residências de classes mais elevadas.

De acordo com esses estudos, as cinco zonas urbanas crescem de forma autônoma, avançando no território da zona limítrofe de acordo com as categorias da invasão, dominação e sucessão, contudo, cada uma no seu ritmo, sendo natural que exista uma diferença na velocidade de crescimento entre os bairros e os grupos culturais. Os pesquisadores perceberam uma maior incidência do fenômeno criminal na zona II, bem como uma gradativa redução populacional, na medida em que a zona central se expande (Burgess, 2008).

Esse processo de urbanização promove rápidas mudanças sociais e de mobilidade urbana, resultando em uma desorganização das relações entre os indivíduos da comunidade, exercendo especial pressão sobre o comportamento e padrões culturais dos recém-chegados, enfraquecendo os controles sociais¹²⁹ (Thomas; Znaniecki, 1918).

O crescimento acelerado e não planejado intensifica a ampliação de conflitos, crimes e desigualdade social, alterando a dinâmica da cidade e do convívio de seus habitantes, antigos e recém-chegados, fomentando o agravamento de uma série de problemas sociais. Esses fatores explicam o caráter pragmático e filantropo dos fundadores da Escola de Chicago, com profundas raízes religiosas, que buscaram construir uma nova sociologia que apresentasse soluções práticas e concretas para os problemas da sociedade, em postura claramente diferente das sociologias teóricas e especulativas muito praticadas em outras partes do mundo, especialmente na Europa (Anitua, 2008).

Nesse passo, a Escola de Chicago constrói uma sociologia da ação, com forte preocupação humanitária, direcionada a produzir pesquisas e conhecimentos aptos a promover a transformação social, por meio da investigação de problemas locais e reais, privilegiando a documentação direta¹³⁰, o que resultou no desenvolvimento de técnicas adequadas ao seu viés

¹²⁸ Como adverte Freitas (2002), o conceito de subúrbio nos Estados Unidos da América é diverso do significado empregado no Brasil, lá essas áreas são caracterizadas por residências de luxo, habitadas por pessoas de classe média-alta e alta.

¹²⁹ Nesse ponto, oportuno lembrar que Durkheim (2007) já trabalhava a categoria do controle social pela solidariedade social mecânica, nas sociedades que compartilhavam mesmos valores, sendo que as sanções têm um caráter expiatório e repressivo. Já a solidariedade orgânica é resultante de uma nova sociedade, surgida depois da revolução industrial, dominada pela divisão do trabalho, com consciência coletiva fraca, onde os costumes perdem influência e as regras são impostas por normas oficiais, por meio de sanções de caráter reparatório.

¹³⁰ Segundo Marconi e Lakatos (2022), a documentação direta apresenta uma subdivisão: observação intensiva (observação e entrevista) e extensiva (questionário, formulário, medidas de opinião, testes, sociometria, análise de conteúdo, história de vida e pesquisa de mercado).

fortemente pragmático, com pesquisas de campo, de abordagem metodológica indutiva/experimental e referencial teórico empírico (Guimarães; Lobato; Sales, 2021).

Enfim, a sociologia urbana tinha por objeto analisar a desorganização social e ambiental causada pelas rápidas transformações sofridas pela cidade de Chicago, como modelo representativo das grandes cidades americanas, buscando cientificamente a solução de problemas concretos.

As pesquisas desenvolvidas fundamentaram um grande número de teorias criminológicas, transferindo o objeto de estudo da pessoa do criminoso para o ambiente e interações sociais, constituindo um novo paradigma para a criminologia. Assim, o paradigma da reação social, em suas várias vertentes, investiga a realidade social por meio das interações concretas dos indivíduos e dos processos de definição e tipificação linguísticas (Becker, 1966; Baratta, 2002).

Assim, Park (1915), Burgess (2008) e as pesquisas da Escola de Chicago abriram caminho para mudança de paradigma na criminologia moderna, pois abandonaram o paradigma biológico para promover a valorização do estudo do ambiente e das relações sociais como fatores determinantes do fenômeno criminal e dos processos de criminalização, promovendo uma profusão de estudos sobre as áreas de delinquência e sua relação com a organização urbana.

3.1.2 Desorganização social e eficácia coletiva: o rompimento com o paradigma positivista

A partir do viés sociológico, Shaw (1970) mapeou as residências dos jovens infratores por meio das estatísticas oficiais, sendo possível confirmar a existência de áreas de delinquência. Ou seja, algumas áreas da cidade mantiveram altas taxas de violência, mesmo com grande mobilidade de seus moradores, o que serviu de evidência de que a variável determinante da violência não estava ligada às características das pessoas, mas sim a fatores ligados ao ambiente¹³¹.

O autor tabulou a cidade de Chicago identificando o número de crianças e adolescentes infratores com idade de 10 e 16 anos pelo total da população masculina, com mesma idade, em cada uma das 181 áreas de uma milha quadrada da cidade. A pesquisa revelou que um número desproporcional de atos infracionais era concentrado na zona que

¹³¹ No mesmo sentido, as pesquisas de Krivo e Peterson (1996) confirmaram duas hipóteses: bairros extremamente desfavorecidos têm taxas excepcionalmente altas de crime; e que a desvantagem estrutural local é igualmente importante para influenciar as taxas de crimes tanto em bairros ocupados predominantemente por negros quanto por brancos.

cercava o centro da cidade, denominada de *loop*¹³².

Os pesquisadores passaram a investigar a importância do determinismo ambiental para as formações dos padrões de criminalidade e para a manutenção das altas taxas de criminalidade em áreas de delinquência identificadas na cidade, criando as bases para a teoria da desorganização social, a partir da ideia de uma transmissão cultural dos atos antissociais dentro de áreas delimitadas dos centros urbanos (Tangerino, 2007).

Shaw (1970) concentrou suas pesquisas na zona II da cidade, denominada de zona de transição por Burgess (2008)¹³³, caracterizada por uma alta taxa de mobilidade, o que resultava em uma indiferença de seus moradores com as questões locais, sua preservação e construção de relações de afinidade com a vizinhança¹³⁴, como consequência de sua ausência de interesse em permanecer no local por muito tempo.

No início, conforme ressalta Coulon (1995), a questão da migração foi tema central para os pesquisadores de Chicago, sendo a partir desses estudos que se formaram as categorias mais importantes utilizadas pela sociologia americana, trabalhando especialmente a questão da desorganização social e imigração.

Thomas e Znaniecki (1918) tiveram um papel muito destacado e pioneiro no desenvolvimento de reflexões sobre a dinâmica entre os valores sociais da sociedade americana e as atitudes individuais dos imigrantes que povoaram o país. Para os autores, as atividades em sociedade são sempre o resultado da dinâmica entre valores e atitudes¹³⁵.

Essas categorias foram de extrema importância para o desenvolvimento da Escola de Chicago, representando as balizas teóricas seguras para o distanciamento da sociologia americana dos ideais positivistas dominantes à época, que buscavam identificar características físicas ou mentais diferenciadoras em imigrantes/desviantes, menosprezando a influência dos fatores sociais no comportamento humano (Shaw, 1970; Anitua, 2008).

Para Thomas e Znaniecki (1918), a desorganização social é representada pela

¹³² As pesquisas de Shaw (1970) revelaram que aproximadamente 37% dos adolescentes residentes nas áreas contíguas ao centro foram levados à delegacia de polícia, taxa que caía drasticamente para 1% nas áreas próximas dos limites da cidade.

¹³³ Segundo a classificação de Burgess (2008), a zona II é área imediatamente no entorno do *loop*, representada pela transição entre o distrito comercial para as residências ocupadas por pessoas de classes econômicas mais baixas.

¹³⁴ Zaluar e Ribeiro (2009) ressaltam as dificuldades para definição do conceito de vizinhança. Neste trabalho, mesmo ciente do debate acadêmico em torno do tema e da diferenciação conceitual apontada pelos autores, conforme destaca Cunha (2014), adota-se um conceito simples e único para os termos comunidade e vizinhança, consistente no agrupamento humano residente em uma área geográfica menor inserida dentro de uma cidade, com uma vida coletiva comum e sentimentos de identidade construídos em determinado tempo.

¹³⁵ Em Thomas e Znaniecki (1918), os valores sociais têm um caráter coletivo e objetivo, enquanto as atitudes têm cunho individual e subjetivo, sendo o fato social o resultado do confronto dinâmico desses elementos no mundo da vida.

sobreposição dos interesses individuais de sucesso sobre as convenções e valores sociais, incapazes de servir como referenciais de conduta nos novos centros urbanos. Nessa ambiência, as instituições sociais perdem a capacidade de servir de modelo de conduta e as regras sociais perdem sua eficácia, resultando no enfraquecimento dos valores e da solidariedade comunitária.

Ao estudar a questão urbana, Simmel (1967) conclui que o processo de desorganização social é acelerado pela mobilidade e aglomeração de pessoas, fenômenos típicos das grandes cidades, com forte impacto na forma de pensar dos indivíduos, na construção de seus valores e na formação psíquica¹³⁶.

Os estudiosos de Chicago atribuíram o determinismo social à desorganização da comunidade, que resultava uma desestruturação das instituições e a perda dos valores coletivos, com o consequente aumento da probabilidade de naturalização e replicação das condutas criminosas, especialmente entre os mais jovens.

Desse modo, para a teoria da desorganização social, os altos índices de violência refletem a perda da aptidão da comunidade de compartilhar valores sociais e promover o controle social informal de suas relações interpessoais, em virtude do enfraquecimento do sentimento de interdependência entre os indivíduos e da densidade das redes sociais (Coulon, 1995).

As pesquisas desenvolvidas por Shaw e Mckay (1942) abriram caminho para aprofundamento da investigação científica da heterogeneidade do grupo, do baixo status social, da mobilidade urbana e da desorganização familiar como variáveis relevantes da desorganização social.

Por sua vez, desorganização social passou a ser investigada como fator criminógeno em áreas específicas da cidade, o que explicaria porque a simples mobilidade dos moradores não alterava as taxas de delinquência das áreas estudadas, que se mantiveram constantes nas pesquisas realizadas. Esses autores concluíram que os aspectos ligados a raça ou origem não eram fatores determinantes para a definição das taxas de criminalidade, mas sim a associação de condições físicas, econômicas e sociais.

Para essa linha teórica, entende-se como desorganização social a perda da capacidade de uma comunidade em manter redes relacionais, compartilhar objetivos comuns e fomentar

¹³⁶ Um exemplo interessante sobre os efeitos da influência da vida nas cidades sobre a saúde mental dos cidadãos, pode ser encontrado em pesquisa realizada, na cidade de Chicago, por Faris e Dunham (1970), que revelou que as taxas de demência diminuem a medida em que a residência se distancia do centro urbano, o que autorizou a conclusão de que a demência, como outros problemas sociais e psíquicos, também se adapta à estrutura ecológica das cidades.

instituições sociais. Dentro dessa temática, estudos mais recentes identificam dois mecanismos causais associados à desorganização social: o capital social e a eficácia coletiva (Cruz, 2010).

Conforme esclarece Cunha (2014), o capital social pode ser conceituado como o conjunto de laços sociais construídos entre pessoas de uma determinada comunidade, com o potencial de produzir ações coletivas e engajamento social¹³⁷. Segundo o autor, esse capital social pode ser medido por meio da análise de redes sociais mantidas pelos indivíduos da comunidade. Essa perspectiva investiga a densidade dos laços relacionais entre os indivíduos, analisando a influência dos chamados buracos estruturais e do fechamento reticular na dinâmica social¹³⁸.

Por seu turno, de forma complementar e mais particular, a eficácia coletiva consiste na capacidade desses laços sociais resultarem em engajamento social apto a promover mecanismos de controles informais para prevenção de conflitos e fortalecimento do bem comum. Esse sistema relacional complexo seria materializado pela coesão social formada entre os indivíduos de uma comunidade (Sampson; Raundenbush; Earls, 1997).

Em outras palavras, a teoria da eficácia coletiva busca enfatizar a investigação científica sobre a influência da coesão social como fator de prevenção do fenômeno criminal, fazendo íntima aproximação com as categorias desenvolvidas pela teoria da desorganização social da Escola de Chicago, reconhecendo que a preservação ou reconstrução dos valores sociais é fator determinante para a preservação da solidariedade social e da rede de controle social informal nas comunidades¹³⁹.

Nesse ponto, Cunha (2014) enfatiza a distinção entre capital social e eficácia coletiva. O autor esclarece que a coesão social, formada por uma rede relacional forte, não resulta automaticamente no fortalecimento do controle social informal e na prevenção da prática de todos os crimes, vez que os efeitos da vizinhança não são uniformes e homogêneos, ao

¹³⁷ Considerando os objetivos deste trabalho, bem como seu viés predominantemente jurídico, não será feita maior digressão teórica sobre essa definição, adotando-se também esse conceito para o termo coesão social.

¹³⁸ Cunha (2014) explica que esses conceitos estão ligados à densidade da rede relacional. Para o autor, buraco estrutural é a posição que permite a alguns atores sociais, por meio de laços fracos, se conectarem com grupos desvinculados entre si para obter informações e recursos não disponíveis dentro de sua rede, resultando em vantagem competitiva. Por seu turno, fechamento reticular expressa uma rede formada por laços fortes de conexão interna, produzindo troca de informações verossímeis e relações de confiança entre os indivíduos da rede.

¹³⁹ Apoiado em Guimarães (2019a), entende-se por controle social informal: controle exercido de forma subliminar, de cidadão para cidadão, pautado na história de cada povo, nos seus costumes e tradições, sem a interferência cogente do Estado, sendo realizado pela família, pela comunidade, pela religião, pela escola, pelas empresas, dentre outras instituições não necessariamente pertencentes ou ligadas a organismos oficiais. Por seu turno, o controle social formal é aquele mantido pelo Estado, por meio das instituições do sistema de justiça ou agentes oficiais.

contrário, são ditados pelas diferenças culturais e estruturais peculiares de cada localidade e de cada comunidade.

Sobre o tema, Galanter (1994) afirma que, quanto mais intensa e prolongada a relação de convivência entre pessoas, menos provável a utilização do controle social oficial para a solução de conflitos, pois as partes, provavelmente, passam a compartilhar consensos a respeito de valores e a desenvolver a possibilidade de aplicação de sanções não oficiais.

Segundo o autor, estudos indicam que a existência de laços fortes reduz a institucionalização dos conflitos sociais entre vizinhos ou pessoas que mantêm relações profissionais contínuas. Assim, o autor defende que a densidade relacional é fator objetivo para redução do acionamento do controle social formal¹⁴⁰.

Para Hunter (1985), o controle social informal pode ser desenvolvido em três níveis: privado; paroquial e público. O nível privado trabalha com mecanismos primários de controle, sendo o nível mais básico, pois inserido na intimidade das relações interpessoais mais íntimas, materializado por críticas, ridicularização e marginalização dentro do grupo de amigos e familiares.

Já o nível paroquial se desenvolve entre as relações interpessoais e as instituições locais, ou seja, grupos e instituições que interagem dentro de uma comunidade, mas sem necessariamente laços de estima e afeto. Portanto, já podem ser consideradas relações públicas, mas dentro de um círculo de convivência próximo, tais como os grupos de igreja, comércios, escolas, organizações comunitárias, vizinhança, etc.

Por último, o terceiro nível chamado de público, consiste nas redes de relacionamento com pessoas, grupos e instituições externas à comunidade, pessoas estranhas e desconhecidas, sem nenhuma relação afetiva ou de proximidade, que podem resultar em políticas e serviços públicos, bem como relações mantidas com órgãos do controle social formal¹⁴¹.

O modelo de Hunter (1985) desvela a existência de esferas diferentes de atuação do controle social, promovendo um aperfeiçoamento em relação às pesquisas pioneiras de Shaw (1970). Em verdade, com a complexidade atual das sociedades, existem incontáveis formas de organização social das comunidades, resultando em inúmeras dimensões de controle e interação entre os indivíduos.

¹⁴⁰ Schwartz (1954) já apresentava evidências de que o controle social formal é mais acionado por comunidades que não conseguem estruturar controles sociais informais. O autor realizou pesquisa que verificou que as instituições oficiais eram mais demandadas em assentamentos corporativos de Israel (moshav), do que em assentamentos comunitários (kibutz), onde há maior interdependência e proximidade entre os moradores, ou seja, mais coesão social.

¹⁴¹ Esse nível de controle está ligado à esfera da ordem pública. Para Guimarães (2019b), ordem pública são os elementos extrajurídicos, mas não alheios ao jurídico, imprescindíveis ao bom funcionamento das instituições do Estado e da sociedade civil, com função garantidora da efetivação dos direitos humanos.

Na mesma senda, Cruz (2010) afirma que redes comunitárias com laços fortes tendem a fortalecer a capacidade regulatória (controle social informal) de uma área, na linha das conclusões trazidas pela teoria da desorganização social. Todavia, o autor adverte que os estudos mais modernos reconhecem as redes locais como sistemas abertos, passíveis de receber influências de outras redes relacionais e da própria cidade, sendo esse fator essencial para entender os processos de mudança e identidade das comunidades.

Desta feita, fatores intracomunitários não são suficientes para análise completa dos fatores causais da criminalidade, pois há evidências que o fenômeno da violência também sofre forte influência de fatores externos à vida comunitária, ligados a política econômica e relações de trabalho, que demandam estudos específicos (Figueiredo *et al.*, 2021)¹⁴².

Esses estudos corroboram o entendimento aqui defendido de que a violência urbana é fenômeno complexo e histórico¹⁴³, permanecendo em constante processo de mutação no tempo e no espaço, o que demanda estudo e planejamento direcionado para cada comunidade, visando a construção de planos de ação modelados para cada situação em concreto, considerando as diferenças das cidades, distritos e bairros, especialmente nos grandes centros urbanos brasileiros (Johnson, 2021).

Um exemplo típico dessa complexidade é o denominado paradoxo das redes densas¹⁴⁴, em que comunidades mantém altas taxas de criminalidade, mesmo com intensas redes relacionais formadas por laços fortes, em virtude de um capital social negativo que anula os feitos positivos da coesão social no fortalecimento de um controle social informal, conforme defendem Zaluar e Ribeiro (2009)¹⁴⁵.

Nessa quadra, diante da complexidade do fenômeno criminal, deve ser superada a associação direta e simplista entre pobreza e crime, que possa, de alguma forma, fundamentar

¹⁴² Figueiredo *et al.* (2021), em pesquisa realizada no estado do Espírito Santo, encontraram fortes evidências de que os níveis de empregabilidade e renda média familiar têm potencial de atuar positivamente sobre o controle da criminalidade (crimes de homicídios dolosos e crimes contra o patrimônio).

¹⁴³ Jesus (2020) afirma que a violência no Brasil constitui fenômeno complexo, multidimensional e relacional, que permanece como uma desafiadora expressão de uma questão social, ainda não resolvida, fruto de uma contradição do sistema econômica e da produção capitalista, historicamente aceita pela sociedade civil brasileira.

¹⁴⁴ Cunha (2014) denomina de paradoxo dos laços fortes ou das redes densas, quando, em alguns casos específicos, redes relacionais fortes não resultam em controle social informal, ao contrário, promovem uma tolerância com alguns comportamentos delinquentes.

¹⁴⁵ Esse fenômeno é retratado por Zaluar e Ribeiro (2009), em pesquisas que expõem o paradoxo do subúrbio carioca, formado por áreas pobres, com altas taxas de violência, mas que apresentam altos níveis de boa convivência entre vizinhos, rede relacional densa e maior tempo médio de residência no local. Sobre o tema, as autoras explicam que a eficácia coletiva diminuiu drasticamente nos bairros pobres do Rio nas últimas décadas, diante do medo imposto pelas milícias, traficantes e policiais violentos. E concluem afirmando que o capital negativo torna inviável a participação cívica e vicinal informal na solução dos problemas locais.

conclusões especulativas e preconceituosas¹⁴⁶.

O referencial teórico escolhido intenta investigar cientificamente as causas do enfraquecimento do controle social informal, a dinâmica da organização dos grupos urbanos e seus efeitos criminógenos, sendo mais relevante verificar a capacidade de cada comunidade em manter redes internas aptas a construir referenciais de conduta compartilhados e fiscalizados por seus membros, na medida em que expressam valores aceitos coletivamente.

Nessa esteira, faz-se clara distinção entre as categorias da desorganização social e pobreza, sendo premissa deste trabalho que todas as classes sociais cometem crimes. Nessa quadra, o que se objetiva é compreender, com rigor epistemológico e metodológico, cada vez melhor as categorias do crime, criminoso, os processos de criminalização e os fatores criminógenos.

Beato Filho (2012) traz um bom exemplo da impossibilidade de associação global entre pobreza da localidade e taxa geral de crimes ao informar que pesquisas revelam que os crimes contra a pessoa e os homicídios tendem a aumentar a medida em que as áreas se apresentam mais degradadas e com imóveis com pior padrão de acabamento. No entanto, há uma tendência de aumento nos crimes contra patrimônio a medida em que aumenta a renda dos moradores do bairro e o padrão médio dos acabamentos imóveis e do comércio¹⁴⁷.

As pesquisas e teorias apresentadas destacam a complexidade do fenômeno criminal, sendo mister afirmar que este trabalho não tem a pretensão de investigar modelos preventivos para todos os tipos de criminalidade, nem tampouco negar a possibilidade de existência de desvios motivados puramente por questões pessoais, sem nenhuma correlação aparente com a desordem social ou ambiental.

Esta pesquisa trabalha com a hipótese de que o processo de urbanização acelerada vivenciada pelas grandes urbes brasileiras promove a desorganização social e ambiental, fatores determinantes da violência, e que o estudo do lugar pode contribuir para construção de medidas preventivas.

Nesses termos, mesmo reconhecendo as diferenças marcantes entre os processos de urbanização nos países desenvolvidos em relação aos países subdesenvolvidos, conforme evidencia Santos (1965), procura-se aqui fazer uma aproximação entre as categorias da Escola

¹⁴⁶ Nesse sentido, Nóbrega Júnior (2010), em pesquisa realizada no estado de Pernambuco, concluiu que não é possível comprovar a correlação direta entre a variável desigualdade econômica e cometimento de crimes de homicídio, defendendo a hipótese de que esse tipo criminal está mais associado à desorganização social e ao comércio de drogas ilícitas e álcool.

¹⁴⁷ Essa mesma relação entre aspectos socioespaciais e espécies de criminalidade também foi encontrada por Lira (2014), em estudo realizado na região da Grande Vitória-ES.

de Chicago e a realidade brasileira¹⁴⁸, considerando os graves processos de marginalização e exclusão em curso em nossa sociedade, que promovem o esgarçamento do tecido social e comunitário, com a criação de áreas de violência (Guimarães; Branco; Santoro, 2021).

Entende-se que existem evidências da correlação positiva entre coesão social, confiança e controle social informal com a redução das taxas de criminalidade. Já no outro lado da moeda, pesquisas apontam que a concentração de desvantagens socioeconômicas pode influenciar no aumento das taxas de crimes (Sampson; Raundenbush; Earls, 1997).

Nesse sentido, Sampson e Groves (1989, p. 799, tradução nossa) já afirmaram que “[...] comunidades caracterizadas por redes de amizade esparsas, grupos de adolescentes sem supervisão e baixa participação organizacional tinham taxas desproporcionalmente altas de crime e delinquência”.

A confiança mútua, o desejo de autocontrole dos comportamentos e a construção de objetivos para o bem comum são fatores preponderantes para a formação de uma coesão social apta a reduzir conflitos e taxas de criminalidade, ou seja, eficácia coletiva, fator que varia em cada comunidade.

Diante do exposto, a efetiva verificação dos efeitos da vizinhança na eficácia coletiva será fruto da coexistência e da relação dinâmica entre os três níveis do controle social, consideradas suas inúmeras dimensões e formas de interação no mundo da vida (Hunter, 1985). Essa nova compreensão abre a possibilidade para construção de planos de atuação integral contra o fenômeno criminal, visando trabalhar não apenas a ordem pública pelo sistema formal, mas também atuar na esfera da ordem paroquial, por meio do fomento da densidade relacional e das instituições sociais informais.

Assim, é possível sintetizar alguns legados trazidos pela Escola de Chicago, que serão utilizados como referências neste trabalho (Shaw; Mckay, 1942):

- a) priorização da ação preventiva, por meio da modificação das condições sociais e econômicas;
- b) nenhum fator isolado pode explicar por que alguns indivíduos se comportam com violência em relação a outras pessoas, cometendo crimes;
- c) ressaltar a importância da macrointervenção nas comunidades, por meio de ações do poder público, com a ativa participação de organizações sociais;

¹⁴⁸ Essa é a conclusão de Guimarães (2023), ao afirmar a aplicabilidade das teorias desenvolvidas pelos sociólogos da Escola de Chicago à realidade das cidades brasileiras, reconhecendo o determinismo ambiental como fator orientador das condutas dos indivíduos, especialmente nos casos de populações vulneráveis expostas a situações de riscos, em virtude da precariedade dos serviços urbanos, das condições de trabalho, do suporte social e institucional nessas áreas.

- d) participação da própria comunidade nos processos de construção e execução das políticas públicas;
- e) políticas públicas devem ser implementadas em áreas delimitadas e restritas da cidade;
- f) é imprescindível a utilização de estudos empíricos da criminalidade na cidade para construção de políticas criminais eficazes.

Nesses termos, encerra-se essa seção, assentando as bases da ecologia humana, da teoria da Desorganização Social e da teoria da Eficácia Coletiva. No próximo item, a pesquisa passará a analisar as construções teóricas ligadas à Criminologia do Lugar, promovendo aproximações entre as categorias, visando tecer a teia que sustentará as conclusões deste trabalho científico.

3.2 Tempo e lugar: elementos de uma nova criminologia

Na seção anterior foram apresentados os conceitos gerais e fundamentos da ecologia humana da Escola de Chicago, base teórica que permitiu a superação do paradigma patológico, de cunho biológico, direcionado à pessoa do criminoso, para um paradigma sociológico, preocupado em estudar a dinâmica social e a interação entre os indivíduos em comunidade como fatores criminógenos.

À luz dessa nova criminologia, passa-se à análise das principais teorias que buscam compreender os modelos de distribuição espacial dos crimes, reconhecendo a cidade como local privilegiado de estudo.

Inicialmente, pretende-se realçar os pontos em comum, construindo pontes de aproximação entre as categorias desenvolvidas pela Escola de Chicago e os elementos fundamentais da Criminologia do Lugar, para em seguida apresentar pesquisas mais recentes sobre o tema.

3.2.1 Das aplicações ecológicas à Criminologia do Lugar: novos paradigmas e novas metodologias para melhor compreensão do fenômeno criminal

O pensamento criminológico seguiu um longo caminho científico para melhor compreender o fenômeno criminal. A criminologia de viés sociológico apresenta caminhos válidos para repensar o enfrentamento da violência, a partir do reconhecimento científico de

padrões e causas que permitem a construção de uma resposta racional e planejada, compatível com a complexidade do problema.

Aliás, não custa lembrar que, antes mesmo dos sociólogos americanos, os primeiros estudos que investigaram as relações entre criminalidade e lugar foram desenvolvidos ainda no século XIX por um grupo de teóricos que passaram a ser denominados de Escola Cartográfica ou Estatística Moral, com destaque para as obras de Guerry (1833) e Quetelet (1869).

A Escola Cartográfica foi a primeira a investigar as correlações entre as categorias do crime, lugar e tempo, por meio do mapeamento e do uso de estatísticas para sistematização das informações sobre as ocorrências criminais, em uma posição claramente empírica social, contrariando a lógica do pensamento predominante à época, especialmente da Escola Clássica e da Escola Positivista Penal. Esses estudos lançaram as primeiras sementes sobre o determinismo ambiental e sua influência nas taxas de criminalidade.

Como já visto, alguns decênios depois, fundada em seus estudos sobre a ecologia humana, a Escola de Chicago passa a investigar a relação entre criminalidade e desorganização urbana e social, inaugurando um fecundo campo de pesquisa do fenômeno criminal que resultou no surgimento de inúmeras teorizações sobre fatores criminógenos (Freitas, 2002)¹⁴⁹.

Em síntese, os sociólogos de Chicago desenvolveram a tese de que nos grandes centros urbanos há um enfraquecimento do controle social informal, tendo em vista a dinâmica da ocupação urbana, associada a precarização do ambiente físico de algumas zonas das cidades, o anonimato, a perda do compartilhamento de visões de mundo, a ausência de engajamento em projetos comunitários e culturais, distanciamento familiar, o enfraquecimento do sentimento de pertencimento, a competição pelos escassos recursos materiais e a disputa por espaços valorizados (Shaw; Mckay, 1942).

Conforme esclarece Coulon (1995), a desorganização social pode ser definida como o declínio da influência dos valores sociais sobre os indivíduos da comunidade, com perda de eficácia das regras sociais de conduta e valorização das práticas e desejos individuais. Segundo essa teoria, há evidências que esse fenômeno é acelerado pelas mudanças produzidas por um rápido e não planejado processo de mobilidade urbana.

¹⁴⁹ Cabe destacar a importância do pioneirismo de Durkheim (2007), ao elaborar a teoria da anomia, que abandona o paradigma patológico e o determinismo biológico, deslocando o foco da pessoa do desviante para o funcionamento da sociedade, sendo o desvio fenômeno natural de toda estrutura social, fator de seu equilíbrio e desenvolvimento, pois normalmente antecipa a moral futura, tornando-se patológico apenas em caso de crescimento excessivo.

A exemplo de Shaw (1970), essas pesquisas passaram a quantificar e mapear os crimes por zonas e bairros da cidade para buscar entender melhor a realidade do fenômeno criminal em espaços menores, de forma empírica. Os números revelaram que, em verdade, não existe um índice de criminalidade único e homogêneo para uma grande cidade, confirmando as evidências trazidas por Park (1915) e Burgess (2008).

Os pesquisadores desenvolveram um conjunto de métodos e técnicas empíricos voltados para pesquisa de campo e para compreensão do mundo pelo olhar dos próprios atores sociais, tendo o espaço urbano como palco privilegiado para a coleta de dados e evidências científicas. Nessa linha, as pesquisas passaram a produzir um cuidadoso mapeamento da cidade, alimentados por grandes quantidades de dados, combinados com estudos de casos e biografias individuais preservando, assim, a integridade do fenômeno social para o adequado estudo sociológico (Guimarães; Sousa, 2022).

Essa interação social forçada e, ao mesmo tempo, impessoal, foi o mote que fomentou a aplicação do interacionismo simbólico e da fenomenologia para compreensão do fenômeno criminal, visando investigar a realidade social por meio das interações concretas dos indivíduos, dos processos de definição e tipificação linguísticas, em detrimento das preocupações meramente dogmáticas e patológicas do crime (Anitua, 2008) ¹⁵⁰.

Nessa quadra, o interacionismo simbólico intenta compreender a sociedade a partir da visão dos próprios agentes sociais, considerando que os significados dos objetos são definidos pela interação das pessoas em sociedade, descartando um caráter ontológico e pré-definido dos fenômenos sociais do mundo da vida (Blumer, 1969; Mead, 1972).

Discorrendo sobre as concepções interacionistas, Guimarães (2023, p. 120) afirma que a “[...] conduta do indivíduo no meio em que vive são pautadas e direcionam os seus atos em função do entorno no qual habita, no ambiente físico e nas relações intersubjetivas que lá desenvolve a partir do que estes significam para ele [...]”.

Já a fenomenologia tem por objeto, nas palavras de Lapassade (2005, p. 37), “[...] o estudo da atitude natural do homem em seu mundo-vida e da maneira pela qual este é constituído”. Para Marques Neto (2001), a fenomenologia promove a revalorização da posição dos objetos, uma vez que dotados de características distintivas, alheias ao pensamento do sujeito cognoscente. Todavia, reconhece importância da intencionalidade e da função criadora do sujeito na compreensão dos fenômenos.

¹⁵⁰ Lyotard (1954) realça o caráter filosófico da fenomenologia como a reflexão sobre o conhecimento, trazendo as categorias mais importantes, com destaque para a eidética, redução transcendental e mundo da vida, bem como promovendo aproximações com a psicologia, sociologia e história.

Nesse período, para atingir seus objetivos, várias técnicas de pesquisa do fenômeno social foram aplicadas, com grande valorização da etnometodologia¹⁵¹, merecendo destaque: mapeamento da criminalidade; estudo biográfico de casos individuais (estudo da vida e carreira de um delinquente); a realização de observação participante (quando o pesquisador se insere na vida e no local de obtenção dos dados); adoção de técnicas de grupo de controle (confronto dos dados obtidos dos grupos escolhidos com grupos não delinquentes); autoconfissão (por meio de pesquisas anônimas); inquéritos sociais (interrogatórios diretos de um grupo determinado de pessoas sobre assuntos objeto de investigação); vitimização (checagem do número de vítimas para aferição da quantidade de crimes praticados) e variadas espécies de pesquisas quantitativas (Coulon, 1995)¹⁵².

No caso da Escola de Chicago, as pesquisas tinham por objeto identificar as áreas urbanas com maiores fatores criminógenos para a prática de algumas modalidades criminosas, ligados ao modo de vida desenvolvido nos grandes agrupamentos urbanos e o enfraquecimento das relações sociais, resultando numa aproximação entre a ecologia humana e a criminologia (Tangerino, 2007).

Assim, Freitas (2002) afirma que esses estudos e estatísticas na área da criminologia permitiram formulação de algumas conclusões sobre o fenômeno criminal e os espaços urbanos:

- a) as cidades são efetivamente espaços de atração da prática de crimes, ostentando números muito superiores do que nas zonas rurais;
- b) há um aumento da taxa de crimes por pessoas que experimentam uma constante mobilidade residencial e em zonas com essa característica;
- c) as pessoas que mantêm relacionamentos mais próximos com criminosos possuem maior propensão em aprender, naturalizar e se envolverem em práticas criminosas.

Essa ordem de ideias também se aplica à realidade brasileira, pois, apesar de possuir dinâmica própria, a formação das grandes cidades nos países subdesenvolvidos retrata muitas daquelas características identificadas pela Escola de Chicago, notadamente a desigualdade

¹⁵¹ Para um estudo mais aprofundado sobre a etnografia, Hammersley e Atkinson (2022) apresentam um panorama geral sobre o método, trazendo um viés prático, inclusive discorrendo sobre a etnografia no mundo digital. Para os autores o termo etnografia consiste na integração entre a investigação empírica direta e as análises comparativas ou teóricas de sociedades e culturas. Em outras palavras, seria aliar a etnologia com as técnicas e métodos diretos do trabalho de campo.

¹⁵² Conforme esclarece Lapassade (2005), o interacionismo simbólico, a fenomenologia e a etnometodologia seguem a mesma linha sociológica que pode ser denominada de microssociologia, pois estudam a sociedade e os fenômenos sociais a partir das interações individuais, o que se diferencia da perspectiva da macrosociologia, a exemplo da perspectiva marxista.

social, a segregação, a desordem física e a desordem social nos bairros mais pobres (Santos, 1965)¹⁵³.

Nesse sentido, inúmeras pesquisas evidenciam a correlação positiva entre violência e urbanização no Brasil, como fenômeno social que se mantém ao longo das décadas em patamares muito elevados, figurando entre as piores taxas do mundo (FBSP, 2023).

Essa relação entre aglomeração urbana e criminalidade pode ser confirmada também no estado do Maranhão, pois nas 05 regiões mais violentas do estado, as maiores taxas de crimes são registradas exatamente nos municípios mais populosos: Caxias, Balsas, Barra do Corda, São Luís e Timon (IMESC, 2020).

A partir da Escola de Chicago restou evidenciado que o espaço urbano é um organismo vivo passível de ser mapeado e analisado, por meio de dados estatísticos, visando construir estudos científicos sobre a dinâmica de seu desenvolvimento, bem como de organização de suas áreas. Desse modo, as pesquisas passaram a reconhecer a correlação entre as características do lugar e a ocorrência do fenômeno criminal, criando as bases para o avanço científico da investigação dos padrões de distribuição espacial da violência (Farias, 2005).

Corroborando tal afirmativa, pesquisas expõem a relevante diferença entre os bairros de uma mesma cidade, normalmente correspondentes e proporcionais às diferenças no desenvolvimento e qualidade de vida de cada microrregião urbana, conforme retratado por Beato Filho (2012)¹⁵⁴.

Sobre o tema, Wortley e Mazerolle (2008) destacam a importância da investigação do papel do ambiente como fator criminógeno a partir de três premissas:

- 1) o ambiente influencia o comportamento delituoso;
- 2) a distribuição do crime no espaço e no tempo não é aleatória;
- 3) a compreensão da dinâmica criminosa e sua relação com fatores ambientais é essencial para o controle e prevenção do crime nas grandes cidades.

Os autores afirmam que a distribuição dos crimes não é aleatória, ela obedece a certos padrões, o que abre a possibilidade de construção de ferramentas e modelos para a prevenção

¹⁵³ Baratto (2016) apresenta pesquisa que desnuda a grande variação nos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) na Cidade de São Paulo-SP, que oscila entre o bairro Moema com 0,961 e, no outro extremo, o bairro Marsilac com 0,701, dentro do mesmo espaço urbano.

¹⁵⁴ A título de exemplo, pode-se citar a situação da cidade de São Paulo-SP, que, de acordo com pesquisa realizada pela Rede Nossa São Paulo - RNSP (2021), ostenta grandes diferenças: enquanto alguns distritos apresentam taxa zero de homicídios de jovens (faixa dos 15 aos 29 anos) no ano de 2018, outros apresentam taxas altíssimas, como o distrito de Barra Funda com 75,6 por cem mil habitantes.

e controle da violência. Nessa trilha, a missão da criminologia é exatamente buscar compreender, dentro de padrões científicos, como o lugar e a interação social podem criar condições favoráveis ou, ao contrário, inibir a prática de certos tipos de crime (Brantingham; Brantingham; Andresen, 2017).

Esses elementos formaram a base para surgimento das teorias da Criminologia do Lugar, na medida em que abandonam o paradigma patológico e sua obstinada tentativa de justificar a propensão à prática criminosa pelos critérios predominantemente antropológicos e biológicos¹⁵⁵, para concentrar suas pesquisas na identificação de características e fatores ambientais que influenciam na criação de padrões de ocorrência de condutas violentas ou criminosas¹⁵⁶.

Os estudos da criminologia do lugar revelam que cada rua, distrito ou bairro¹⁵⁷ apresenta uma realidade peculiar e, por vezes, completamente oposta sobre a prática criminosa, não apenas na quantidade, mas também nas espécies de crimes e modo de agir dos desviantes. Tal fenômeno é intensificado nos grandes centros urbanos de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, tendo em vista a maior desigualdade social e econômica (Tangerino, 2007).

Diante desses dados, passou-se a investigar metodologicamente a correlação entre as peculiaridades de cada lugar e as ocorrências criminais, sendo certo que nenhum fator pode, de forma isolada, explicar os motivos que levam uma pessoa à prática delitiva. Aliás, importante ressaltar que o estudo da Criminologia do Lugar não tem a pretensão de explicar todas as espécies de crimes e criminosos. Ao contrário, ela é direcionada a estudar um aspecto bem definido da criminalidade e suas relações com o ambiente.

Com a Criminologia do Lugar, passa-se a compreender a violência como patologia social que pode ser curada ou amenizada por meio de intervenções nos fatores ambientais, orientados por modelos de identificação da distribuição da criminalidade no espaço e tempo, como forma de subsidiar a construção de estratégias que melhorem a eficiência do combate à

¹⁵⁵ O termo “predominantemente antropológicos e biológicos” utilizado no texto se justifica, pois, desde Lombroso (2007), a Escola positivista não desconhecia a influência dos aspectos sociais na prática de crimes, contudo, defendia a preponderância de características biológicas como fatores decisivos à propensão criminosa, direcionando seus estudos notadamente para a identificação dessas patologias distintivas dos criminosos.

¹⁵⁶ No mesmo sentido, Beato Filho (2012) apresenta pesquisas que evidenciam a relevância do ambiente no comportamento humano, especialmente nas grandes cidades brasileiras, com altos índices de densidade populacional.

¹⁵⁷ Várias pesquisas passaram a investigar a relação entre lugar e crime, buscando melhor entender a distribuição espacial da criminalidade, como instrumento para construção de novas e mais eficientes estratégias de prevenção do crime, conforme pode ser verificado até os dias atuais em, por exemplo: Wortley e Mazerolle (2008), Weisburd, Bruinsma e Bernasco (2009), Kim, LaGrange e Willis (2013), Bruinsma *et al.* (2013), Lee e Gorr (2017), Graham e Robertson (2021) e Johnson (2021).

criminalidade (Farias, 2005).

Para tanto, é preciso reconhecer a influência de inúmeros fatores históricos, variáveis e complexos, o que retira a eficiência de modelos padronizados de controle social ou policial, exigindo um estudo do caso em concreto, considerando aspectos ligados à cultura, economia, religião, educação e indicadores sociais, para compreensão da dinâmica de cada comunidade¹⁵⁸.

Assim, é possível reconhecer a influência da Escola de Chicago, não apenas como marco de ruptura do paradigma patológico, mas também como construção teórica imprescindível para afirmação da importância dos estudos dos fatores sociais e ambientais para compreensão do fenômeno criminal, pavimentando o desenvolvimento de um novo e fecundo ramo da criminologia.

Conforme afirma Shecaira (2020, p. 174), sob o aspecto metodológico, depois da Escola de Chicago, “[...] não há qualquer política criminal séria que não se baseie em estudos empíricos da criminalidade na cidade. A criminologia passa a ser o substrato teórico para intervenção político-criminal no combate à criminalidade”.

Nessa perspectiva, mesmo considerando as importantes diferenças de abordagem, o arcabouço teórico da Escola de Chicago foi fundamental para o desenvolvimento das teorias da Criminologia do Lugar, pois ambas investigam o papel do ambiente em influenciar as taxas de criminalidade.

Nota-se que, nos últimos cinquenta anos, especialmente com os avanços tecnológicos, a Criminologia do Lugar ganhou forte impulso, concentrando seus estudos na identificação de padrões entre o espaço físico e o crime, por meio de teorias que se propõem a compreender e quantificar a probabilidade de ocorrência de fatos criminosos em determinados lugares, em virtude de suas características, avaliando os tipos de relações sociais desenvolvidas, a densidade populacional, tipos de comércio, nível de supervisão, modelos de construção de edifícios e logradouros públicos, comportamento da vítima e do desviante, presença do Estado, dentre outros aspectos (Wortley; Mazerolle, 2008).

Dessa forma, a Criminologia do Lugar é o ramo da criminologia que tem por objeto a investigação do espaço físico e de sua capacidade de influenciar a dinâmica criminal, avaliando a existência de fatores que criam ambientes facilitadores ou, ao contrário, que tornem mais arriscado e difícil o sucesso da empreitada, quantificando seus efeitos nas taxas

¹⁵⁸ Nesse sentido, consultar Simons e Burt (2011), que apresentam interessante estudo sobre a influência de condições sociais inadequadas e sua capacidade de promoção de esquemas sociais criminógenos (visão hostil dos relacionamentos, foco em recompensas imediatas e baixo comprometimento às normas de conduta convencionais).

de crimes e na criação de padrões de comportamento.

À luz dessas considerações, na subseção seguinte, a pesquisa passará a analisar algumas das principais teorias da Criminologia do Lugar que buscam melhor explicar os modelos racionais da distribuição espacial da violência e sua capacidade de contribuir com um novo modelo de política pública de segurança.

3.2.2 Estratégias de prevenção do crime: fatores ambientais e a racionalização das atividades de controle

Conforme esclarece Freitas (2002), depois de um período de arrefecimento, a partir de década de 1970, as pesquisas sobre a potencial influência do lugar, dos aspectos socioeconômicos e o próprio comportamento da vítima como fatores criminógenos ganharam novo destaque, especialmente na Inglaterra e nos Estados Unidos da América, resultando em uma profusão de novas teorias criminológicas sobre o tema.

Segundo o autor, dois principais fatores teriam motivado o prestígio acadêmico da Criminologia do Lugar: a redescoberta do crime, ou seja, o reconhecimento da importância do estudo do fato criminoso, reduzindo a atenção obsessiva dos criminólogos (positivistas) pela análise patológica do infrator; e as pesquisas quantitativas em larga escala sobre a vítima, produzidas pelo *Home Office Research Unity*, do governo britânico.

Nessa ambiência, ao largo das teorias da desorganização social e eficácia coletiva analisadas na seção anterior, foram desenvolvidas pesquisas ligadas à Criminologia do Lugar, objetivando identificar os motivos, fatores e circunstâncias que permitissem uma atuação preventiva racional em face do fenômeno criminal, por meio da compreensão de sua distribuição espacial, de seus padrões e dos lugares de maior incidência (*hotspots*)¹⁵⁹ (Brantingham; Brantingham; Andresen, 2017).

Cohen e Felson (1979) identificam três circunstâncias determinantes para a ocorrência do ato criminoso: uma pessoa que esteja predisposta a prática ofensiva; uma pessoa ou objeto acessível como alvo da ação; e ausência de um sistema de proteção ou de vigilância apto a prevenir a ação desviante.

Com base nesses três elementos principais, os autores desenvolvem a Teoria da Atividade Rotineira, centrada na explicação do fenômeno criminal pela análise e correlação

¹⁵⁹ Vários estudos se dedicaram a investigar qual a melhor unidade de análise para estudo do crime, prevalecendo a rua, distrito e bairro como parâmetros mais utilizados, inclusive há quem defenda a utilização combinada para melhor conhecer a realidade criminal, conforme revelam Weisburd, Bruinsma e Bernasco (2009) e Steenbeek e Weisburd (2016).

de circunstâncias ambientais que aumentam a probabilidade da prática criminosa sem, contudo, desprezar a importância da vontade do autor ou pelo menos sua predisposição, como elemento inicial e essencial para explicação do fenômeno.

De certa forma, essa teoria mantém a marca característica da Escola Clássica, em valorizar o livre-arbítrio como elemento essencial e imprescindível para a prática delitiva, conforme observa Farias (2005). Todavia, Cohen e Felson (1979) concentram sua análise na correlação, no tempo e no espaço, de um desviante motivado que tenha um alvo acessível e sem a vigilância adequada, como fatores criminógenos determinantes.

Para os autores, a investigação das causas das taxas de crimes poderia ser explicada pela análise de características ligadas aos três elementos principais (ofensor, alvo e defesa), pois a dinâmica da vida nas grandes cidades cria circunstâncias que podem aumentar a probabilidade criminosa. Assim, modos de convivência urbano ligados a residência, circulação, trabalho e recreação criam múltiplas oportunidades para prática delitiva.

Como já visto, os centros urbanos são espaços de atração da ocorrência de crimes, pois a aglomeração de pessoas, forçadas a conviver de forma muito próxima, do ponto de vista espacial, compartilhando espaços públicos, com aumento da satisfação de interesses individuais em detrimento de valores coletivos, resultam naturalmente no enfraquecimento dos mecanismos e controles sociais, fomentando o aumento das taxas de crimes, conforme também alertava Jacobs (1961).

A Teoria da Atividade Rotineira tem uma forte preocupação com o estudo da vitimologia, na medida em que busca entender e diminuir a probabilidade da ocorrência de crimes, por meio da análise da conduta da vítima, sua exposição à prática delitiva e proximidade com o ofensor. Sustenta que a vítima estará mais suscetível a sofrer uma ofensa, quanto maior for sua proximidade com o ofensor, menor sua capacidade de defesa e maior o proveito potencial do crime, sempre considerando a natureza do tipo delitivo (Cohen; Felson, 1979).

Desta feita, algumas circunstâncias podem facilitar a prática criminosa: como as relações domésticas entre vítima e ofensor; relações no ambiente de trabalho; a diminuição da vigilância exercida pela vizinhança nas comunidades com baixa coesão social; a ausência de moradores na residência, especialmente no horário noturno; locais públicos mal iluminados; a exposição de alvos em horários noturnos em lugares pouco movimentados, apenas para exemplificar.

Na mesma linha, a Teoria da Prevenção Situacional do Crime defende que a investigação das circunstâncias do cometimento do crime são fatores mais precisos e estáveis

para a prevenção do crime do que investigações de cunho biológico ou psicológico dos desviantes. Clarke (1980) afirma que as características específicas de cada lugar e de certos alvos permitem antecipar a tendência de ocorrência de crimes específicos. Assim, a partir dessas análises é possível reduzir as oportunidades e aumentar os riscos da atividade delitiva.

Em outras palavras, a prática dos crimes não é aleatória, sendo determinada pelas características específicas do ambiente, organizações e alvos, o que resulta na especialização e concentração de crimes de acordo com sua natureza (Kim; Lagrange; Willis, 2013)¹⁶⁰.

Em outro estudo, Clarke (1995) apresenta fundamentos teóricos e empíricos para sustentar a validade das hipóteses afirmadas pela Teoria da Prevenção Situacional, assentando que a promoção do gerenciamento e manipulação do ambiente de forma sistemática e permanente efetivamente pode reduzir as oportunidades da prática de crimes e elevar os riscos percebidos pelos ofensores, trazendo inclusive benefícios para áreas não diretamente afetadas pelas medidas promovidas.

Corroborando esses argumentos, em estudo sobre crimes envolvendo drogas e prostituição, Weisburd *et al.* (2006, p. 584, tradução nossa) concluem que: “[...] o crime não se move simplesmente ao virar da esquina. De fato, essas descobertas apoiam a posição de que o resultado mais provável de tais esforços de controle do crime é uma difusão dos benefícios do controle do crime para áreas próximas”.

Como consequência natural dessas conclusões, surge a Teoria do Espaço Defensável, seguindo as ideias pioneiras de Jacobs (1961), que argumenta sobre a importância da aproximação da criminologia e dos princípios do desenho urbano das áreas públicas e privadas.

Em geral, sustenta que a criação de espaços projetados para facilitar a defesa e vigilância apresentam potencial de desestímulo à prática de condutas desviantes, reconhecendo um verdadeiro determinismo físico na prática de crimes. Essas ideias foram posteriormente desenvolvidas por criminólogos e arquitetos, resultando na Teoria da Prevenção do Crime por Meio do Desenho Ambiental com ampla aplicação em inúmeras cidades pelo mundo (Freitas, 2002).

A criação de espaços defensáveis visa promover uma vigilância natural do espaço pela própria comunidade, controle de acesso, reforço sobre o sentimento de territorialidade e um maior gerenciamento do espaço. Esses espaços podem ser áreas públicas, projetos

¹⁶⁰ Nesse sentido, cabe relembrar os resultados encontrados por Beato Filho (2012), sobre a concentração de taxas de crimes patrimoniais nos bairros que apresentam imóveis ou áreas de comércio com padrão mais alto, em contraste com a redução das taxas de homicídios nessas mesmas áreas, o que revela diferentes dinâmicas para cada espécie de crime.

habitacionais ou bairros residenciais. O objetivo principal é fomentar um sentimento de maior cuidado e vigilância de áreas públicas a semelhança dos cuidados realizados por cada um sobre suas áreas privadas, o que naturalmente resultaria na redução da criminalidade, em sintonia com o pensamento de Clarke (1995).

Para tanto, várias medidas poderiam ser alcançadas por meio de estratégias naturais, organizadas e mecânicas, tais como:

- a) melhor iluminação pública e conservação dos espaços públicos;
- b) colocação de janelas em áreas públicas internas, como corredores, saguões e elevadores, de forma a permitir sua visualização de fora do edifício;
- c) localização de áreas públicas externas, de modo a ampliar a visão do tráfego nas ruas circundantes;
- d) implementação de ofendículos reais (por exemplo, cercas e portões) ou simbólicos (por exemplo, placas de advertência e plantas);
- e) apresentar marcos claros para espaços controlados de acesso;
- f) apresentar uma transição clara entre os espaços públicos, semipúblicos e privados;
- g) promover áreas que estimulem a vigilância natural entre os próprios residentes do local e protegido da visão de eventuais ofensores;
- h) colocar atividades seguras em locais inseguros e atividades inseguras em locais seguros;
- i) melhorar a programação do espaço para proporcionar uma intensidade de usos dos ambientes públicos;
- j) superar a distância e o isolamento por meio de comunicações aprimoradas (Crowe; Zahm, 1994).

Importante observar que a prevenção pelo desenho ambiental se propõe influenciar tanto a mudança de comportamento dos residentes, fazendo com que se preocupem mais com a vigilância mútua e cuidado com os espaços públicos da comunidade, quanto também desestimular a prática delitiva pelos ofensores em potencial, na medida em que cria dificuldades e maior risco à empreitada criminosas.

Desta forma, em geral, é possível verificar que essas teorias se caracterizam por direcionar sua atenção ao fato criminoso, e não prioritariamente à pessoa do desviante, e por investigarem padrões racionais para explicação da violência. Essa tendência tem um importante marco inicial na obra de Becker (1968), na qual o autor desenvolveu as bases da Teoria Econômica do Delito, que busca explicar a racionalidade delitiva por meio da

abordagem da ciência econômica¹⁶¹.

Segundo Becker (1968), as regras de mercado poderiam ser aplicadas para explicar todos os tipos de comportamento humano. Por conseguinte, da mesma forma que o aumento do preço vai resultar na redução do uso de um produto no mercado, o aumento das penas resultaria na redução da prática criminosa.

Para os fins deste trabalho, o mais importante aspecto do pensamento das teorias econômicas é entender o modo de análise feita pelos potenciais desviantes sobre o custo-benefício da prática criminosa. Para Guimarães (2007), o ponto principal das teorias econômicas é compreender e antecipar o comportamento do desviante por meio da análise dos estímulos e das dificuldades para a prática ilegal no caso concreto, ou seja, balancear os custos e benefícios da empreitada criminosa¹⁶².

Nessa linha, quanto mais bem protegido o alvo (pessoa ou objeto) do crime, maior a probabilidade de insucesso da ação criminosa ou de sua responsabilização, resultando em um aumento correlato da probabilidade de aplicação da pena imposta na legislação penal ao ofensor. Nessa quadra, tão ou mais importante que a quantidade abstrata da pena, é o temor da correta e eficiente aplicação da sanção penal pelo sistema de justiça (Guimarães, 2007).

Seguindo a lógica econômica, quanto maior a probabilidade de aplicação concreta da pena e quanto mais dificultosa a prática delitiva, menor a tendência de ocorrência de crimes. Nessa equação, a pena é o preço potencial a ser cobrado pela prática delitiva, já o proveito material oriundo do crime seu benefício. Desta feita, fácil perceber a aproximação entre o pensamento econômico e as teorias da atividade rotineira e da prevenção situacional do crime, dentre outras.

Também é evidente a aproximação dos fundamentos das teorias econômicas com a tese da desorganização social, pois a transmissão cultural dos comportamentos e a redução dos controles sociais informais, especialmente a autovigilância exercida pelos próprios vizinhos, aumenta a facilidade da prática criminosa, reduzindo a possibilidade de responsabilização penal.

Essas ideias sintetizam as bases da Teoria da Escolha Racional do Crime. Clarke e Cornish (1985) enfatizam que o comportamento desviado é precedido por uma tomada de

¹⁶¹ Em relação a ciência econômica, Guimarães (2007) esclarece que esse ramo do conhecimento estuda a conduta humana sempre em uma relação de ponderação entre fins e meios escassos, considerando que as ações necessariamente assumem uma natureza de eleição entre opções possíveis.

¹⁶² Oportuno lembrar que os autores clássicos, como Bentham (1974) e Beccaria (1996), baseados em ideais utilitaristas, já defendiam a necessidade de imposição de penas que, afastadas as de caráter excessivo, desproporcional e inútil, também fossem aptas a impor sofrimento (dor) maior que os benefícios (prazer) promovidos pelo crime praticado.

decisão racional, que pondera os benefícios e os custos da ação, na mesma linha desenvolvida por Becker (1968). Os autores levam em consideração tanto os controles formais como também a incidência de controles informais sobre a pessoa do desviante. Desse modo, a certeza de sanções formais ou informais exercem influência sobre a tomada de decisão do ofensor.

Segundo o próprio Clarke (1995), não obstante o evidente alinhamento argumentativo, a Teoria da Escolha Racional cuidou de evitar algumas críticas endereçadas às teorias econômicas, nos seguintes pontos:

- a) é preciso reconhecer que as recompensas não são apenas financeiras, o desviante também pode procurar recompensas imateriais (como status, reconhecimento na comunidade, liderança no grupo, vingança, etc.);
- b) o fenômeno criminal é complexo, não permitindo que seja agrupado em uma única variável econômica;
- c) as modelagens econômicas muitas vezes são inadequadas para aplicação na criminologia;
- d) grande parte dos crimes é praticada de forma impulsiva e não premeditada, incompatível como a suposição de um prévio cálculo dos custos e benefícios.

Clarke e Cornish (1985) tentam “humanizar” esse processo de escolha do ofensor, reconhecendo a falibilidade de modelos puramente matemáticos, pois existem motivos não instrumentais e grande limitação de informações sobre os reais custos de um comportamento no momento de sua prática. Nada obstante, reafirmam o caráter decisório e a ponderação prévia como fatores determinantes da prática delitiva. Assim, enfatizam a grande variedade de modelos de processos decisórios e de circunstâncias especializadas que influenciam na prevenção situacional do crime.

De toda forma, ainda que não seja aplicável a todas as hipóteses, a Teoria da Escolha Racional reafirma o entendimento de que a certeza da pena, sua quantidade e o maior probabilidade de identificação da autoria do crime são fatores levados em consideração para tomada de decisão por parte dos ofensores em um grande número de casos, o que justifica sua validade científica e relevância na prevenção da criminalidade.

Nesses termos, caminha-se para o encerramento desta seção, com o claro intuito de construir um arcabouço teórico composto pela aproximação das pioneiras conclusões da Escola de Chicago com as novas abordagens trazidas pelas mais recentes teorias da Criminologia do Lugar, para melhor compreensão do fenômeno criminal, condição

imprescindível à formação de ações e políticas eficazes na área da segurança pública (Bannister; O'sullivan; Bates, 2019).

Doravante, a partir do referencial teórico adotado, serão apresentadas as bases para construção de um modelo preventivo e racional de políticas públicas de segurança, que trabalhe questões ligadas aos aspectos ambientais e socioeconômicos, sem abdicar da necessária atuação repressiva.

3.3 Bases para a construção de um novo modelo de Segurança Pública no Brasil

Nas duas seções anteriores foram cuidadosamente analisados os referenciais teóricos da presente pesquisa. Agora, com esse pano de fundo, passa-se a investigar os modelos de planejamento das políticas de segurança pública no Brasil, notadamente a partir da Constituição Federal de 1988.

Antes, porém, é preciso assentar que, segundo Kopittke (2018), existem três modelos básicos de atuação de governos nacionais na segurança pública, de acordo com a maturidade de suas democracias.

Para o autor, o modelo autoritário é marcado pela atuação direta e centralizada do governo federal que define e executa os planos de segurança pública, por meio das forças armadas, reduzindo drasticamente a importância das unidades federadas. Nesse modelo, via de regra, as decisões são tomadas em caráter político e militar, com ausência de estruturação de políticas públicas de segurança cidadã, sem participação da sociedade na formulação de metas e objetivos, sendo suas medidas justificadas pela defesa nacional contra inimigos do Estado.

Já no modelo sem regulação e indução, em regra verificado em democracias em processo de consolidação, o governo central detém a atribuição de propor as políticas de segurança e financiar os programas para as unidades federadas, mas ainda se ressentem de uma capacidade de regulamentação e gerenciamento das atividades dos órgãos de segurança. Aqui a política de segurança não é definida pelo comando militar, mas por civis ocupantes de cargos no âmbito federal. Contudo, há uma forte dificuldade de concretização de planos e programas permanentes e com caráter institucional, prevalecendo medidas isoladas e descontínuas. As políticas iniciam sua estruturação das carreiras, mas ainda passíveis de interferências locais e de interesses políticos, com baixa atuação por evidências e dados científicos.

Por fim, o modelo indutor-regulador tem lugar em democracias mais maduras, nas

quais o governo nacional efetivamente está estruturado para definir as diretrizes da política de segurança do país e exercer, de fato, um papel de gerenciamento dos sistemas estaduais e locais. Há um fortalecimento institucional das polícias e uma preocupação com a gestão do sistema, orientado por dados, estratégias e objetivos definidos, nas áreas de policiamento, prevenção e prisional. Segundo o autor, esse modelo nunca foi experimentado no Brasil, sendo verificado em democracias desenvolvidas, como EUA, Inglaterra, França e Chile, alcançando resultados importantes na redução da violência.

Nesses termos, fixados esses conceitos iniciais, a pesquisa revisitará o curso histórico brasileiro, especialmente no âmbito normativo e os caminhos percorridos para construção dos planos nacionais de segurança pública no Brasil até a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

3.3.1 Constituição Federal de 1988 e o panorama dos Planos Nacionais de Segurança Pública no período democrático

Para melhor compreensão da evolução e dos desafios de implementação dos modelos de planejamento governamental em matéria de segurança pública, mostra-se imprescindível a análise dos marcos normativos constitucionais e legais, cotejando-os com os respectivos contextos históricos, políticos e sociais de cada época.

Segundo Delgado (2022), é possível identificar três paradigmas historicamente adotados pelo governo brasileiro na área da segurança:

- a) segurança nacional, adotado no período de ditadura militar;
- b) segurança pública, a partir da Constituição Federal de 1988;
- c) e, finalmente, o período de segurança cidadã¹⁶³, cujo marco inicial é o ano de 2003¹⁶⁴.

A autora ressalta que parcela relevante dos estudiosos do tema afirma que, não obstante os enormes avanços da Constituição Federal de 1988 no campo dos direitos humanos e na reconquista da democracia, esse marco constitucional não representou mudanças significativas, de ordem prática, em relação à estrutura do sistema de segurança pública então

¹⁶³ Segundo Jesus (2020), com base no Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é possível caracterizar o modelo de segurança cidadã pela adoção de políticas que buscam prevenir e controlar a violência, assim como aquelas que intentam reformular as instituições do setor de segurança sob o paradigma da segurança humana e para fortalecimento da cidadania.

¹⁶⁴ Para Delgado (2022), a importância da participação dos municípios na segurança pública acompanha esses três momentos, partindo da absoluta invisibilidade (período pré-constitucional), passando para função de ator coadjuvante (Constituição Federal de 1988), culminando com a gradativa função protagonista (a partir da adoção do paradigma da Segurança cidadã, em 2003).

vigente no período de exceção.

No mesmo sentido, Spaniol, Moraes Jr. e Rodrigues (2020) destacam que houve intenso debate na comissão provisória de estudos constitucionais (1985-1986) e durante a congresso constituinte (1987-1988) sobre o tema segurança pública. Contudo, as proposições que efetivamente alteravam a estrutura do sistema foram ignoradas ou resultaram em normas que dependiam de regulamentação posterior. Desse modo, segundo os autores, em verdade, as instituições policiais não experimentaram a renovação democrática e as reformas estruturais verificadas em outras áreas da organização política brasileira¹⁶⁵.

Essa blindagem do sistema de segurança pública, durante as votações da constituinte, representou um grande atraso na implementação de reformas estruturais na área, as únicas efetivamente capazes de promover mudanças de longo prazo e com efeitos duradouros. Nesse contexto, temas extremamente importantes foram deixados de lado e até hoje permanecem com discussões travadas no congresso nacional.

Nada obstante, mesmo considerando essas dificuldades, é inegável que a restauração da ambiência democrática trouxe modificações importantes no modelo de segurança pública, com o fortalecimento dos direitos e garantias constitucionais, a diferenciação em relação às funções de defesa do Estado, a definição do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, a previsão das guardas municipais e o reconhecimento da autonomia dos estados-membros.

Sobre o tema, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu art. 144, as atribuições das três polícias de âmbito federal (polícia federal, rodoviária federal e ferroviária federal) e duas polícias de âmbito estadual (polícia militar e polícia civil). Para Ballesteros (2014), em um primeiro momento, ao manter a estrutura anterior, esse modelo centralizou a atuação na esfera estadual, com o esgotamento da atuação federal, fomentando um federalismo compartimentado, que criou um ambiente propício para práticas intergovernamentais não cooperativas e pulverizadas.

Além disso manteve o caráter militar das polícias estaduais de policiamento ostensivo, bem como a divisão das atribuições em ostensiva e judiciária, o que, para o referido autor, dificulta a atuação policial de ciclo completo. Nessa esteira, um dos grandes desafios do sistema de segurança nacional é integrar as polícias entre si e com os demais órgãos do sistema de justiça, especialmente o Ministério Público.

¹⁶⁵ Sobre o tema, Ballesteros (2014) destaca que muitos autores identificam como uma das principais dificuldades para a democratização do sistema de segurança pública a capacidade de articulação política e formação de lobbies corporativistas das forças locais, manifestados desde o período constituinte, contrários às mudanças legislativas e estruturais.

Por outro lado, o texto constitucional vigente também não estabeleceu expressamente o município como unidade federada atuante na segurança pública, prevendo apenas o zelo do patrimônio municipal por meio de guardas próprias, em seu artigo 144, §8º. Cabe destacar que a ausência de previsão expressa das guardas municipais como órgãos integrantes do sistema de segurança pública, suscita, ainda hoje, grande controvérsia jurisprudencial nos tribunais superiores¹⁶⁶.

De toda forma, com o novo arcabouço constitucional, o governo federal teve limitada sua ação de execução na área, reforçando a necessidade de sua atuação como gestor, coordenador e definidor das diretrizes gerais do sistema. Por conseguinte, passou a implantar planos e programas de segurança pública nas últimas décadas, que ditaram as características e paradigmas das políticas públicas do país, com impactos diretos nos resultados apresentados pelo próprio sistema penal.

Aqui, para manter a linearidade do texto com o objeto da pesquisa, serão analisados apenas os principais textos normativos e seus contextos históricos mais relevantes. Nesse passo, a primeira tentativa de formulação de um plano nacional de segurança pública foi elaborada ainda no governo Fernando Collor, no ano de 1991. O documento apresentava como objetivo propor ações integradas para uma “verdadeira cruzada contra o crime”, motivada pelo aumento da criminalidade e pelas dificuldades das polícias em cumprir seu papel de prevenção e repressão.

Conforme observam Spaniol, Moraes Jr. e Rodrigues (2020), esse texto é pouco conhecido e não há informações sobre suas referências, implementação e resultados, sendo criticado por se basear em noções de criminalidade prevalentes no senso comum, sem a fundamentação em dados empíricos ou considerações acadêmicas mais profundas, demonstrando clara preocupação apenas na reestruturação das polícias e aquisição de mais armas, melhores salários e instrumentos de repressão policial.

Desta feita, segundo os autores, é possível verificar que esse primeiro documento se dedicava exclusivamente à atuação repressiva e à ampliação ao combate à criminalidade, fundamentado no paradigma da defesa da ordem pública, em uma clara alusão ao movimento

¹⁶⁶ Essa omissão constitucional ensejou uma série de questionamentos judiciais sobre a competência das guardas municipais em fazer abordagens, revistar suspeitos e promover a apreensão de objetos, por não pertencerem ao rol das instituições do sistema de segurança pública, o que resultou na anulação de provas e de condenações em julgamentos no Superior Tribunal de Justiça, a exemplo da decisão proferida no HC nº 829.956, em consonância com a tese fixada pela 6ª Turma da colenda corte superior no Resp. nº 1.977.119, de relatoria do Ministro Rogério Schietti. Diante da celeuma jurídica, o Supremo Tribunal Federal foi chamado para dirimir a questão e, por maioria, declarou a inconstitucionalidade de todas as interpretações judiciais que excluem as guardas municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública (plenário do STF - ADPF nº 995, com julgamento finalizado em 08.08.2023).

de lei e ordem.

Prosseguindo, quase uma década depois, em meio a uma crise no setor, um novo plano nacional de segurança pública foi lançado em 2000¹⁶⁷, no governo Fernando Henrique Cardoso, já sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), recém-criada pelo Decreto nº 2.315/1997.

Conforme noticiam Carvalho e Silva (2011), por suas características, esse documento é considerado como o primeiro plano de reorientação estratégica e de reconhecimento político-administrativo da questão da segurança pública como política prioritária do governo federal.

Aliás, a própria criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública já representava a intenção, ainda embrionária, de uma atuação mais articulada do governo federal na área da segurança pública. Nessa perspectiva, é possível afirmar que pela primeira vez há uma tentativa de coordenação e articulação do governo federal em relação aos estados-membros em matéria de segurança.

Para Delgado (2022), esse plano se caracteriza mais como um documento político do que estratégico, uma vez que, não obstante seu grande potencial de formulação de políticas públicas, não logrou alcançar a efetiva implementação, com a concretização de resultados. No entanto, reconhece a autora sua importância como marco para reorientação e priorização da questão da segurança para o governo federal, bem como para definição da prevenção da violência como diretriz nacional na área.

Cabe registrar que, nesse documento, a atuação dos municípios para desenvolvimento de políticas públicas ainda era muito reduzida, permanecendo os entes locais ainda na invisibilidade, não obstante a expressa menção ao incentivo para criação das guardas municipais contida na ação nº 56.

Nesse período (ano 2001), foi criado o Plano Nacional de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais à Violência Urbana (PIAPS), concebido para ser um programa intersetorial, com o objetivo pioneiro de integrar as ações dos três níveis de governo e fomentar redes locais, focado na atuação sobre fatores socioeconômicos de natureza criminógena. Também foi nesse ano a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) pela Lei nº 10.201/2001 (Cano, 2006)¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Conforme relata Cano (2006), a crise de segurança pública restou materializada pelo episódio conhecido como caso do ônibus 174, no Rio de Janeiro, insuflando uma demanda social por ações do poder público, que, em resposta, lançou no mesmo ano o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP).

¹⁶⁸ Mesmo lembrando que o FNSP não goza do mesmo status constitucional dos fundos da saúde e da educação, pois não possui recursos vinculados constitucionalmente, Ballesteros (2014) destaca que os valores destinados

Nesse cenário, apesar de não conseguir concretamente articular uma atuação coordenada entre os entes públicos, mantendo ainda uma atuação pulverizada das unidades estaduais, é possível afirmar que esse plano nacional representou um ponto de inflexão para uma concepção sistêmica da elaboração das diretrizes de segurança pública, com forte preocupação em estimular a ação integradora e a mútua colaboração entre as diversas instituições e órgãos, criando mecanismos imprescindíveis para obtenção desses resultados.

Em seguida, foi editado o Plano Nacional de Segurança Pública do ano de 2003, pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva, documento técnico elaborado por uma equipe multidisciplinar, que reconhecia o caráter prioritário da matéria para a agenda política nacional, bem como sua natureza de medida de Estado e não de governo, o que simbolicamente visava conferir maior estabilidade e continuidade de suas ações (Carvalho; Silva, 2011).

Esse plano inova ao intentar a implantação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) com clara inspiração no modelo do Sistema Único de Saúde (SUS), já consolidado em nosso país, visando integrar as ações da União, estados e municípios entre si e com a sociedade civil.

Explicam Spaniol, Moraes Jr. e Rodrigues (2020), que esse plano foi marcado pelo rigor técnico e consistência metodológica, apresentando um conjunto harmônico de medidas articuladas de reforma da polícia, do sistema penitenciário e a estruturação de políticas preventivas e sociais, baseado em diagnósticos e dados empíricos bem construídos. Ademais, o documento teve o cuidado de organizar suas propostas, detalhando, orientando e indicando a responsabilidade de cada ente federado.

Ocorre que, apesar de um início promissor, inclusive com a reestruturação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)¹⁶⁹, o governo federal não conseguiu promover a implementação do Sistema Único de Segurança Pública¹⁷⁰, comprometendo o regular desenvolvimento das etapas previstas no plano nacional de 2003 (Soares, 2007)¹⁷¹.

Nada obstante, esse plano representou um avanço em relação à participação dos

ao fundo nacional, bem como às despesas nacionais com a segurança pública, sempre foram relevantes e com persistente tendência de aumento ao longo do tempo.

¹⁶⁹ A reestruturação do Fundo Nacional de Segurança Pública foi levada a efeito pela Lei nº 10.746/2003. Essa norma foi posteriormente revogada pela Lei nº 13.756/2018, elaborada no governo Michel Temer, atualmente em vigor.

¹⁷⁰ O governo de Luiz Inácio Lula da Silva não logrou implementar o Sistema Único de Segurança Pública, que demorou 15 anos para sua efetiva instituição no ano de 2018, por meio da Lei nº 13.675/2018.

¹⁷¹ Cano (2006) afirma que o governo federal não demonstrou o mesmo empenho para a implementação do Sistema Único da Segurança Pública e das demais etapas previstas no plano nacional, falhando politicamente na sua concretização.

municípios na segurança pública pois, ainda que de forma resumida, dedicou um capítulo para as ações desses entes locais, no qual expressamente prevê sua participação nas políticas preventivas e por meio da criação das guardas municipais.

A nova legislação também previu de forma inovadora a criação do Conselho de Segurança Pública e ações de policiamento comunitário, além do financiamento pelo reformulado Fundo Nacional de Segurança pública.

Seguindo o curso da história, o ano de 2007 foi marcado pela edição do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), por meio da Lei nº 11.530/2007¹⁷², lançado no segundo mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva, que representou uma real mudança de paradigma na construção da política de segurança pública brasileira, com o reconhecimento da importância prioritária das ações preventivas ao lado das ações repressivas (Carvalho; Silva, 2011).

A partir do PRONASCI, a participação dos municípios na execução da política de segurança pública é finalmente consolidada, sendo definitivamente ampliada para além da simples criação das guardas municipais, alcançando a implementação de políticas sociais de prevenção à violência.

O texto normativo estabelecia três focos prioritários para os programas, projetos e ações do PRONASCI, nos termos do seu artigo 4º: foco etário – população juvenil de 15 (quinze) a 29 (vinte e nove) anos¹⁷³; foco social – jovens e adolescentes em situação de risco social egressos do sistema prisional e famílias expostas à violência urbana; e foco territorial – regiões metropolitanas e aglomerados urbanos com altos índices de homicídios e de crimes violentos.

À luz desse arcabouço normativo, é possível afirmar que o PRONASCI buscou aproximar a política de segurança pública nacional às diretrizes da Escola de Chicago adotadas neste trabalho, ao ampliar e direcionar a atuação do sistema para tratamento dos fatores sociais e econômicos que extrapolam a simples repressão à conduta criminosa e à pessoa do criminoso¹⁷⁴.

O texto do programa deixa claro sua ambição de instituir uma articulação política de Estado, para promoção de ações de segurança pública para prevenção, controle e repressão da

¹⁷² Em verdade, o programa foi editado por meio da Medida Provisória nº 384/2007, posteriormente convertida pelo Congresso Nacional na Lei nº 11.530/2007.

¹⁷³ A população alvo do foco etário foi posteriormente alterada pela Lei nº 11.707/2008 para os jovens de 15 (quinze) a 24 (vinte e quatro) anos.

¹⁷⁴ A adoção da Escola de Chicago como referencial teórico do PRONASCI se revela em vários marcos normativos, como se verifica das seguintes diretrizes do programa (artigo 3º da Lei nº 11.530/2007): II - criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias; e XI - garantia, por meio de medidas de urbanização, da recuperação dos espaços públicos.

criminalidade, a ser executada pela União em regime de cooperação com estados, Distrito Federal e municípios, mas também com a participação das famílias e da comunidade, por meio das diretrizes estabelecidas no artigo 3º do diploma legal (Soares, 2007).

Merece destaque a previsão de criação dos gabinetes de gestão integrada municipal, dos conselhos comunitários de segurança pública e dos canais com a comunidade, que representaram um avanço para a abertura da participação da comunidade no sistema de segurança pública (Lei nº 11.530/2007 e alterações posteriores).

Sobre o tema, Ballesteros (2014, p. 14) ressalta que, a despeito da evidente potencialidade desses mecanismos de gestão integrada e participativa, “[...] é possível verificar que as relações intergovernamentais na área de segurança pública não constituíram a organicidade e densidade necessárias para consolidar o pacto federativo que uma política pública desta magnitude requer”.

Por seu turno, Jesus (2020) conclui que o programa intentou conciliar uma nova visão de enfrentamento à criminalidade, de feição multidimensional, com a paradoxal intervenção do Estado, representando a continuidade de um passado ainda não superado de autoritarismo, sem deflagrar uma verdadeira transformação social com base na concepção da justiça social.

Já Spaniol, Moraes Jr. e Rodrigues (2020) afirmam que o PRONASCI foi importante marco no planejamento da política de segurança pública, inclusive com a previsão da participação da comunidade¹⁷⁵ e ampliação da participação dos municípios. Contudo, sofreu com as limitações orçamentárias dos entes estaduais e locais e com as altas taxas de criminalidade do período. Os autores ressaltam que a extinção do programa na transição do governo Lula para o governo Dilma representou grave retrocesso na construção da política nacional na área, deixando estados e municípios órfãos para a continuidade dos projetos e ações então em andamento.

Delgado (2022) defende que essa postura do governo Dilma representou o retorno ao ideal da segurança nacional, materializado por uma posição mais conservadora do governo federal, que pregava uma obediência rígida às competências constitucionais na área de segurança, abdicando de uma postura mais proativa. Nesse período (ano de 2012), foi lançado o novo Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP).

Para a autora, o novo plano era baseado na concepção de que o governo federal deveria limitar sua atuação à produção e gestão das ações de segurança, fortalecendo as

¹⁷⁵ Jesus (2020) critica a inadequação da estratégia de formulação da política pois, contrariamente ao que fora anunciado, em verdade, não houve a efetiva participação popular para sua formulação. Segundo o autor, não foram colocados em prática mecanismos democráticos de representação popular durante os debates, classificando de mera sondagem, a oitiva de um povo “iconizado”.

competências constitucionais dos estados, em detrimento do protagonismo dos municípios, que passaram a ocupar posição mais apagada no plano. Seguindo essa linha, o governo federal direcionaria sua atenção para combate ao crime organizado, uso de drogas, sistema penitenciário e segurança de grandes eventos, perdendo força as políticas e ações preventivas de cunho social.

Dois anos depois, merece destaque a publicação da Lei nº 13.022/2014¹⁷⁶, que disciplinou o §8º do art. 144 da Constituição Federal de 1988, instituindo as normas gerais para as guardas municipais, de caráter civil, uniformizadas e armadas, na forma da lei, com a função de proteção municipal preventiva¹⁷⁷.

O texto legal prevê em seu artigo 3º os seguintes princípios de atuação das guardas municipais:

- a) proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;
- b) preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;
- c) patrulhamento preventivo;
- d) compromisso com a evolução social da comunidade;
- e) uso progressivo da força.

A edição dessa norma foi o ponto positivo em um período marcado por retrocessos e redução relevante dos repasses de verbas federais para os entes estaduais e municipais.

Já no governo Michel Temer foi lançado o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), por meio da Portaria nº 182/2017, cujos princípios eram a integração, a colaboração e a cooperação entre União, estados, municípios e Distrito Federal. O ato determinava que o acompanhamento do plano seria realizado pelo próprio Ministério da Justiça e Segurança Pública, com desenvolvimento conjunto das estratégias e ações estabelecidas.

Conforme esclarecem Spaniol, Moraes Jr. e Rodrigues (2020), o plano tinha três objetivos principais:

- a) redução dos homicídios dolosos, feminicídios e violência contra a mulher;
- b) a racionalização e modernização do sistema penitenciário;

¹⁷⁶ O Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, conheceu a Ação Direta nº 5.780 e julgou improcedente o pedido, para reconhecer a constitucionalidade da Lei Federal nº 13.022/2014, nos termos do voto do Relator Ministro Gilmar Mendes, na Sessão Virtual plenária de 23.6.2023 a 30.6.2023.

¹⁷⁷ Recentemente, o governo federal editou o Decreto nº 11.841, de 21 de dezembro de 2023, que regulamenta os incisos IV, XIII e XIV do *caput* e o parágrafo único do art. 5º da Lei nº 13.022/2014, para dispor sobre a cooperação das guardas municipais com os órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal.

c) o combate integrado à criminalidade organizada transnacional.

Todavia, lembram que esse plano foi marcado por muitas críticas, tanto de especialistas como de segmentos da sociedade civil, pela ausência de participação da sociedade na sua elaboração, pela superficialidade do texto e por ausência do desenvolvimento de ações concretas.

À luz dessas considerações, é possível encerrar esse breve relato histórico, que nos permitiu revisitar o caminho percorrido para consolidação da política nacional de segurança pública que, nas palavras de Kopittke (2018), ainda não pode ser classificada como um modelo indutor-regulador, típico das democracias mais maduras e desenvolvidas.

No entanto, mesmo reconhecendo sua dificuldade de concretização, verifica-se que, do ponto de vista normativo, houve profundas mudanças de paradigma - processo ainda em curso - , passando de uma abordagem pulverizada e exclusivamente repressiva, para o paulatino reconhecimento da importância da construção de um plano de atuação coordenado, articulado e sensível à prevenção da criminalidade, por meio do tratamento de fatores sociais e econômicos criminógenos¹⁷⁸.

3.3.2 Sistema Único de Segurança Pública e as atuais diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública

A linha do tempo descrita no item anterior forjou o amadurecimento de um novo paradigma para a política nacional na área da segurança, que culminou com a instituição do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), por meio da Lei nº 13.675/2018.

A lei editada no governo Michel Temer disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos integrantes de sistema de segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal de 1988, e institui a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS).

O texto legal confere visibilidade e importância ao papel dos municípios como integrantes estratégicos para execução das políticas de segurança, juntamente com a União, estados, Distrito Federal e os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social dos três entes federados, definindo o Ministério da Segurança Pública como órgão central, reforçando um modelo de gestão cooperativo, sistêmico e harmônico (art. 9º da Lei nº 13.675/2018).

¹⁷⁸ Sobre esse período de transição de paradigmas, Kruchin (2013) conclui que a superação do modelo vigente ainda sofre “limitações e contradições”, visto que a ideia de um novo paradigma para segurança pública ainda está em um processo de construção discursiva.

Conforme observa Agra (2019), o marco normativo também traz de forma bem definida os objetivos, diretrizes, princípios, estratégias e instrumentos da política nacional de segurança pública, com claro compartilhamento de atribuições entre os órgãos estratégicos e operacionais do sistema único.

Merece destaque que a lei, em seu art. 22, mantém a competência da União para instituir o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, estabelecendo expressamente sua duração decenal, bem como a prioridade das ações de prevenção à criminalidade. Por obrigação legal, o plano nacional deve priorizar a prevenção da criminalidade, paradigma que precisa ser seguido pelos órgãos de segurança pública, bem como influenciar também todo o sistema de justiça criminal.

Nesse sentido, para não deixar margem de dúvida, o texto afirma que as políticas públicas de segurança não se restringem aos integrantes do SUSP, determinando que seja considerado o amplo contexto social, com abrangência interdisciplinar, envolvendo outras áreas do serviço público (Agra, 2019).

Em cumprimento à legislação, em 26 de dezembro de 2018, o Decreto nº 9.630/2018 instituiu o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), nos termos do art. 22 da Lei nº 13.675/2018 e art. 4º do Decreto nº 9.489/2018, definindo em seu art. 2º, inciso VI, como um dos seus objetivos o fortalecimento da “atuação dos Municípios nas ações de prevenção ao crime e à violência, sobretudo mediante ações de reorganização urbanística e de defesa social”.

Desta forma, conforme já constatava Delgado (2022), a legislação então vigente valorizava a participação ativa do município na segurança pública, conferindo-lhes papel de destaque no sistema de políticas públicas, o que não garantia, por si só, a superação do modelo protagonizado pela atuação repressiva dos estados. A autora já descrevia certo ceticismo por parte de estudiosos sobre a capacidade do sistema de alterar estruturas de atuação engessadas e arcaicas, diante da autonomia constitucional garantida aos entes estaduais pelo federalismo brasileiro.

Por fim, no ano de 2021, foi lançado pelo governo Jair Messias Bolsonaro o atual Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, por meio do Decreto nº 10.822/2021, em um texto extremamente lacônico, define os ciclos de implementação do plano nacional, dentro do período de vigência decenal (2021-2030).

Assim, o atual estágio da política pública de segurança é o resultado de um longo caminho de evolução legislativa, de programas e de planos na área do enfrentamento da criminalidade, marcada inicialmente, como afirma Kopittke (2016), por um modelo

autoritário e militarizado, expressão de uma ideologia elitista e hierarquizada, para um modelo que, com todas as dificuldades de concretização, pretende ser democrático, participativo, articulado, coordenado e descentralizado.

Essa tendência, na linha defendida por Guimarães, Branco e Santoro (2021), longe de ser uma adoção das teses abolicionistas, permite o reconhecimento, aqui aceito, da primazia das políticas públicas preventivas para tratamento de fatores ambientais e sociais, sem prescindir da atuação do sistema penal formal, de forma repressiva, nos casos necessários e mais graves.

Entende-se que esse novo paradigma incorpora a fundamentação teórica desenvolvida a partir dos estudos da Escola de Chicago, evidenciando a incapacidade de solução do problema da criminalidade apenas pela via repressiva e policial/judicial¹⁷⁹, abrindo caminho para o desenvolvimento de políticas públicas com atuação na reorganização urbana, nas relações sociais e no fomento do controle social informal nas comunidades.

Nessa quadra, o papel do município ganha em importância, pois é o ente estatal com maior proximidade do cotidiano das comunidades¹⁸⁰, além de ser constitucionalmente responsável pelo desenvolvimento das políticas públicas nas áreas da saúde, educação, cultura e assistência social, bem como na organização urbana, o que naturalmente facilita um trabalho intersetorial e cooperativo entre as pastas (Kopittke, 2016).

Acompanhando a evolução legislativa e dos planos nacionais, o referido autor afirma que o país vive um progressivo movimento da municipalização das ações de segurança pública, com o maior envolvimento dos entes locais nas políticas da área e na criação de guardas municipais, fomentadas pela abertura de repasses federais, especialmente a partir do lançamento do PRONASCI, no ano de 2007¹⁸¹.

Guimarães (2019b) confirma essa tendência, ao defender a posição privilegiada dos entes locais na elaboração e execução das políticas públicas de organização urbana, econômica e social. De fato, com a valorização de sua participação no arcabouço legal e ampliação das possibilidades de financiamento pelo Fundo Nacional de Segurança Pública,

¹⁷⁹ Kopittke (2016) chama de “mito do espantalho” essa crença, ainda defendida por muitos, na capacidade do policiamento ostensivo de, por si só, obter resultados consistentes na prevenção da criminalidade, em uma postura reativa e pulverizada.

¹⁸⁰ Essa proximidade com a comunidade é facilmente extraída dos números de nossa federação: enquanto há apenas a União, como unidade central, e 26 estados e o Distrito Federal, o Brasil conta com nada menos que 5.568 municípios.

¹⁸¹ Segundo Jesus (2020), a tendência pela municipalização das ações de segurança é apoiada pelo Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD), que expressamente defende que governos locais devem assumir a liderança em matéria de segurança e desenvolvimento de programas de convivência cidadã, por meio de agências locais especializadas.

progressivamente os municípios passaram a aumentar sua responsabilidade na condução de políticas públicas na área da segurança.

Note-se que a participação dos municípios não pode se limitar a criação de guardas municipais para incremento do policiamento ostensivo, restringindo sua atuação ao simples reforço do paradigma repressivo e policial de combate à criminalidade. Na linha defendida por Jesus (2020), essa postura limitante resta superada, posto que insuficiente e inadequada às exigências democráticas e civilizatórias trazidas pela Constituição Federal de 1988.

Cabe aos municípios o desenvolvimento de políticas públicas que invistam na criação de condições positivas de convivência, pacificando tensões sociais, visando concretizar direitos fundamentais, especialmente os de natureza prestacional, deixando o enfrentamento direto às forças policiais estaduais e federais, como expressão de uma política criminal integradora (Guimarães, 2023).

Nessa quadra, o papel dos municípios estaria ligado ao desenvolvimento de políticas preventivas, aptas a estimular a organização socioambiental e a densidade relacional dos integrantes da comunidade, como instrumentos eficientes de pacificação social e redução da institucionalização de conflitos sociais, conforme os estudos trazidos por Galanter (1994).

Isso posto, é possível vislumbrar a promoção pelos municípios de medidas estruturantes de larga escala (universais) e medidas de intervenção urbana e social localizadas em comunidades e áreas definidas (locais), visando a solução de problemas estruturais (Guimarães; Branco; Santoro, 2021)¹⁸².

Como esclarece Vitorelli (2018), os litígios estruturais decorrem da forma de operação da própria estrutura burocrática, de natureza pública, resultando litígios coletivos com alto poder de violação reiterada de direitos, sendo, portanto, insuficiente o simples trato do caso individual para a solução adequada de suas causas.

Zaneti Jr. e Alves (2023) esclarecem que o problema estrutural envolve a ideia de um “estado de desconformidade” ou “estado de coisa inconstitucional”¹⁸³, ligado a instituições públicas ou privadas, demandando tratamento e superação por meio de um processo muito complexo, tornando inadequadas e insuficientes a mera resposta jurisdicional do processo

¹⁸² Medidas de escala universal seriam serviços ligados às áreas da educação, saúde, transporte público, assistência social, renda mínima, saneamento básico, profissionalização e demais medidas estruturantes primárias. Já medidas de escala local estariam ligadas à convivência nas comunidades, construção de áreas defensivas, iluminação pública, áreas de lazer, organização das atividades comerciais dos bairros, promoção de atividades culturais, fomento à organização de associações de bairro e medidas de integração comunitária.

¹⁸³ Imperioso lembrar o já citado “estado de coisas inconstitucional” do sistema penitenciário brasileiro, declarado pelo Supremo Tribunal Federal em sede da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 Distrito Federal, como típico exemplo de problema estrutural reconhecido expressamente pelo Poder Judiciário.

civil clássico.

Esses problemas estruturais estão normalmente ligados a má prestação de serviços públicos ou de utilidade pública em uma determinada área da cidade, afetando um grande número de pessoas coletivamente, mas não estão necessariamente limitados àqueles vivenciados na esfera pública (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020).

De toda sorte, é importante ressaltar que os efeitos das violações atingem subgrupos sociais diversos, com intensidades e formas diferentes, afetando os grupos sociais de maneira peculiar, o que demonstra sua complexidade, demandando uma atuação coordenada e racional para alteração da estrutura social afetada (Vitorelli, 2018)¹⁸⁴.

Exatamente por essas características, esses problemas estruturais foram ao longo do tempo negligenciados pela criminologia e nos planos de segurança pública, que se mantiveram fechados, autopoiéticos e orientados apenas para o incremento do controle da violência pela via formal da repressão (Jesus, 2020).

Somente com a ascensão da Escola de Chicago, de natureza fortemente pragmática, essas questões estruturais passaram a fazer parte das preocupações dos criminólogos, desvelando um profícuo campo de atuação ligado às políticas públicas preventivas que, diante do modelo de distribuição das competências constitucionais do federalismo brasileiro, estão mais afetas à atuação dos governos locais para sua implementação e execução.

A Constituição Federal de 1988 expressamente outorgou aos 5.568 municípios brasileiros a competência para organização urbana e para prestação dos serviços públicos mais primários, responsáveis diretos pela concretização dos direitos fundamentais de cunho social, esse entendimento inclusive passa ao largo da controvérsia constitucional travada nos tribunais superiores¹⁸⁵, sobre a possibilidade de as guardas municipais exercerem atividades de policiamento ostensivo¹⁸⁶.

Sobre o tema, Guimarães (2019b) defende a atuação das guardas municipais no papel de agentes integradores, promovendo o fortalecimento das relações entre os moradores e as

¹⁸⁴ O Superior Tribunal de Justiça já teve oportunidade de identificar algumas características dos processos estruturais, conforme se verifica dos seguintes julgados: STJ, REsp 1854842/CE, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, DJe 04/06/2020; e STJ, REsp 1733412/SP, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 20/09/2019.

¹⁸⁵ Conforme já noticiado, em 08.08.2023, em sede da ADPF nº 995, o plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria, declarou a inconstitucionalidade de todas as interpretações judiciais que excluem as guardas municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública.

¹⁸⁶ No mesmo sentido da decisão do Supremo Tribunal Federal (ADPF nº 995), o governo federal editou o Decreto nº 11.841, de 21 de dezembro de 2023, que dispõe sobre a cooperação das guardas municipais com os órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal. Essa norma autoriza expressamente as guardas municipais a realizar o patrulhamento preventivo, prisão em flagrante, apresentação de presos à polícia judiciária e a contribuir com a preservação do local do crime.

autoridades constituídas, auxiliando na prevenção situacional de crimes, na construção de sistemas de vigilância da vizinhança em parceria com a comunidade e com a utilização de dispositivos tecnológicos.

Quanto à participação da comunidade, é essencial o papel dos Conselhos Municipais de Segurança como instrumentos de aproximação entre a sociedade e os órgãos responsáveis pela elaboração e execução dos planos de atuação na área da segurança.

Nesse contexto, a política brasileira de segurança caminha em direção à concretização, não apenas na legislação, mas no mundo da vida de um sistema de segurança cidadã, sendo o efetivo engajamento dos municípios condição *sine qua non* para a consecução desse movimento.

Aqui, na linha defendida por Jesus (2020), entende-se que uma política pública de segurança cidadã deve ser pautada:

- a) pela garantia das liberdades e direitos dos cidadãos;
- b) desenvolvida com a participação efetiva da comunidade diretamente afetada, em um ambiente plural e democrático;
- c) implementado por meio de uma intervenção complexa, integrada e estratégica, priorizando as medidas de prevenção social das violências.

Conforme restou evidenciado, todo o embasamento teórico adotado nesta pesquisa ressalta a importância vital do envolvimento da comunidade para a prevenção da criminalidade, seja com o fortalecimento dos controles sociais informais, seja com a construção de espaços defensivos, com a promoção de medidas que dificultem o êxito da prática criminosa, seja pelo estudo das ações rotineiras ou ainda pela prevenção situacional do crime¹⁸⁷.

Todas essas teorias destacam a participação ativa da comunidade na execução de medidas que desestimulem a prática delitiva, considerando a ponderação do delinquente, pelo menos em um grande número de crimes, sobre o custo-benefício da empreitada criminosa, seguindo a linha das teorias econômicas a partir de Becker (1968).

Nada obstante, tão ou mais importante que a execução de medidas diretas de prevenção, é a participação popular na construção da política de segurança pública junto aos órgãos públicos, especialmente de âmbito municipal, pois os cidadãos são os maiores

¹⁸⁷ No mesmo sentido, depois de apresentar algumas experiências concretas, Dammert (2005) enfatiza a importância da prevenção da criminalidade com a participação da comunidade, em complementação às medidas de controle da violência, avaliando como falaciosa a alegada dicotomia entre medidas preventivas e medidas repressivas, não obstante os reais desafios de sua implementação em cidades da América Latina.

legitimados para identificar os anseios e necessidades da comunidade urbana, em uma real democracia participativa.

Assim, é possível concluir com Guimarães, Branco e Santoro (2021, p. 1215):

Ante as exigências acima apontadas e pela linearidade do que neste trabalho temos articulado, ou seja, intervenções ambientais de cunho social e urbanístico como políticas públicas para enfrentamento da violência – estrutural e criminal – e criminalidade, concluímos que o caminho a ser seguido passa, sem a menor sombra de dúvidas, pelo aumento da participação municipal na implementação e execução de políticas públicas que tenham a capacidade de diminuir a violência e a criminalidade e, portanto, incrementar resultados positivos em nível global de segurança pública.

Assim, é possível caminhar para o encerramento deste capítulo, ultimando a exposição do embasamento teórico, destacando o potencial de eficiência das medidas sociais como componentes relevantes da política pública de segurança, que priorize a prevenção da criminalidade, o respeito aos direitos humanos e o fomento à cidadania, atuando de forma coletiva, estrutural e não reativa, em detrimento da simples repressão (lei e ordem), mobilizando a participação ativa dos órgãos públicos de segurança, sistema de justiça, comunidade, organizações da sociedade civil e órgãos de outras áreas do serviço público (atuação intersetorial), reconhecendo a complexidade do fenômeno criminal, especialmente nas grandes cidades brasileiras.

Na sequência, a pesquisa buscará contextualizar a relevância da participação do Ministério Público do Maranhão na concretização do paradigma não reativo e integrado de prevenção da criminalidade, destacando seu papel fundamental e analisando sua organização estrutural atual para desempenho de um modelo resolutivo de defesa coletiva do direito à segurança.

4 MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA: estrutura, organização, desafios e perspectivas de atuação

4.1 Ministério Público e a tutela resolutiva do direito à segurança

Como já detidamente exposto nos capítulos anteriores dessa pesquisa, os estudos criminológicos e os números da violência trazem indícios de que o modelo repressivo e policial de resposta à criminalidade não vem entregando os resultados esperados, o que demanda uma necessária mudança de rumos nas políticas públicas criminais e de segurança em nosso país.

Em um novo paradigma, no qual se propõe uma política criminal integradora, ao lado da reestruturação das forças policiais e da racionalização de suas atividades, mostra-se imprescindível a promoção de medidas preventivas voltadas para reorganização dos espaços urbanos, relações sociais e do controle social informal (Guimarães, 2023).

Essa é a linha adotada por esta pesquisa, que busca investigar a estrutura do Ministério Público do Maranhão para desempenhar esse importante papel de indutor de políticas públicas de segurança e, ao mesmo tempo, de agente de controle externo da atividade policial.

Sobre o tema, não custa lembrar que Hunter (1985) identifica os três níveis de controle social: privado, paroquial e público. Viu-se que o Ministério Público e, de resto, todo o sistema penal brasileiro, permanecem direcionando suas atuações à esfera pública, por meio da promoção da institucionalização dos conflitos sociais para solução formal pelo Poder Judiciário, menosprezando a importância da esfera paroquial na tutela do direito à segurança.

Diante dessa realidade, para que possa desempenhar seu papel de orientação e controle sobre outros órgãos, mostra-se imprescindível que o Ministério Público reorganize sua atuação no âmbito da segurança pública, adequando-a às normas constitucionais vigentes e à sua função de instituição de garantia, construindo um modelo resolutivo, preventivo, racional e coordenado, de forma a definir com clareza suas prioridades, objetivos e planos de atuação não apenas para seus próprios membros, mas também para toda a sociedade (Matus Acuña, 2006).

É com esse objetivo que, a partir dessas premissas e embasamento teórico, a pesquisa passa a analisar o papel do Ministério Público do Maranhão e de sua estrutura organizacional, especialmente na cidade de São Luís-MA, na construção de um novo modelo de atuação na prevenção à violência no estado do Maranhão.

4.1.1 Tutela coletiva da segurança pública: dever do Estado e direito fundamental do cidadão

O Ministério Público vivenciou uma profunda transformação institucional do longo de sua história em terras brasileiras, desde as ordenações portuguesas até culminar com uma verdadeira revolução trazida pela Constituição Federal de 1988, que consolidou sua evolução à condição de instituição de garantia dos direitos fundamentais, conforme categorizada por Ferrajoli (2017).

O texto constitucional vigente, para além de simplesmente declarar, estabeleceu um verdadeiro sistema de garantias, equipado de mecanismos e instituições de concretização dos direitos fundamentais previstos em seu texto (Bonavides, 2003).

Nesse contexto, a Carta de 1988 concebeu o Ministério Público como instituição de garantia, autônoma e posicionada em pé de igualdade em relação aos demais poderes constituídos, sem hierarquia funcional - externa ou interna -, devendo seus membros obediência exclusivamente aos ditames constitucionais e legais, para cumprimento de sua missão: a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses da sociedade (art. 127 e seguintes da Constituição Federal de 1988) (Souza, 2020).

Dentro da arquitetura constitucional vigente, cabe ao Ministério Público o destacado papel de defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos¹⁸⁸, no âmbito judicial e extrajudicial. Por conseguinte, na seara penal, o Ministério Público é impelido pela Constituição Federal a abandonar sua clássica postura passiva, reativa e submissa, de simples coadjuvante e receptor da atividade policial (atuação de gabinete¹⁸⁹), reduzida a formalizar demandas judiciais pulverizadas com base nos elementos de informação colhidos no inquérito policial (Rocha; Porto, 2021).

Nessa esteira, revestido na função de instituição de garantia, o Ministério Público tem a missão de concretização dos direitos fundamentais, especialmente os de natureza social e prestacional, por meio da tutela judicial e extrajudicial dos interesses da sociedade (Silva, 2016). Esse é o entendimento de Couto (2023), ao defender que o Ministério Público deve, também na área penal, buscar a defesa dos bens jurídicos fundamentais por meio de uma atuação estratégica, voltada à efetividade em termos de resultados materiais com

¹⁸⁸ Adotam-se os conceitos legais de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, definidos pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), em seu artigo 81, parágrafo único.

¹⁸⁹ Na linha do conceito já trazido por Rodrigues (2012), seria a aquela atuação ministerial limitada a análise dos inquéritos policiais enviados pela autoridade policial e as respectivas ações penais, para promover a penalização de condutas já praticadas, propostas caso a caso, centrada na atuação demandista e repressiva.

resolutividade de impacto social¹⁹⁰.

É cediço que, à semelhança do que ocorre em outras áreas, o direito à segurança pública é expressamente reconhecido como direito fundamental (perspectiva individual/subjetiva) e social (perspectiva supra-individual/indivisível) garantido a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país, nos termos dos artigos 5º e 6º da Carta Magna. Sobre o tema, Ávila (2014, p. 162) afirma: “A natureza de direito fundamental da segurança pública é reforçada pelo reconhecimento de que se trata de um pré-requisito essencial para o exercício dos demais direitos fundamentais assegurados constitucionalmente”¹⁹¹.

Ademais, a Constituição Federal expressamente declara a segurança pública como um dever do Estado brasileiro, em uma clara tentativa de reforço garantista de proteção dos cidadãos, nos termos do art. 144, *caput*.

Diante da clareza do texto constitucional, a Suprema Corte, em várias oportunidades¹⁹², já reconheceu o direito constitucional à segurança como um dever do Estado brasileiro, passível de reclamação judicial. Merece destaque o seguinte trecho extraído do RE nº 559.646/PR-AgR, Segunda Turma, Relatora Min. Ellen Gracie, DJe de 24/6/11:

O direito à segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço. 2. É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo. Precedentes. 3. Agravo regimental improvido.

No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a legitimidade do Ministério Público para promover as medidas judiciais e extrajudiciais necessárias à defesa do direito à segurança pública (no RE nº 367.432/PR-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Eros Grau, DJe de 14/5/10).

Interessante notar que, nessa mesma decisão (RE nº 367.432/PR-AgR), o Supremo Tribunal expressamente confirma a possibilidade de utilização do inquérito civil, da ação civil

¹⁹⁰ Essa posição foi reforçada pelo Conselho Nacional do Ministério Público ao publicar as recentes Resoluções nº 277, 278 e 279, todas de 12 de dezembro de 2023.

¹⁹¹ Para Ávila (2014), o direito à segurança seria uma garantia “jusfundamental”.

¹⁹² Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal consolidou sua jurisprudência afirmando a possibilidade do Poder Judiciário, em situações excepcionais, determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias do direito à segurança pública, sem que isso importe em violação do princípio da separação dos poderes ou ofenda a reserva do possível, nos termos dos julgados: Ag. Reg. no RE 669.635, Segunda turma, Relator Min. Dias Toffoli, 17/03/2015; RE nº 628.159/MA-AgR, Primeira Turma, Relatora Min. Rosa Weber, DJe de 15/8/13; AI nº 810.410/GO-AgR, Primeira Turma, Relator Dias Toffoli, DJe de 8/8/13; RE nº 768.825/BA-AgR, Segunda Turma, Relator Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 21/8/14; ARE nº 654.823/RS-AgR, Primeira Turma, Min. Dias Toffoli, DJe de 5/12/13.

pública e da ação penal pública como instrumentos para defesa dos interesses difusos e coletivos ligados ao direito à segurança, deixando clara a legitimidade e imprescindibilidade da atuação do Ministério Público para além da simples atuação reativa e pulverizada no âmbito penal.

Assim, não é apenas possível, mas cogente a intervenção do Ministério Público para garantia do direito fundamental à segurança, em cumprimento de sua missão constitucional sempre que o Estado brasileiro se omitir ou falhar na implementação de políticas públicas nessa vital área de interesse social¹⁹³.

Nesse ponto, não custa lembrar a descrição trazida no capítulo inaugural desta pesquisa, que retratou com evidências, dados estatísticos e farta produção acadêmica a incapacidade do modelo repressivo e reativo de política criminal e de segurança pública, orientado pelo movimento de lei e ordem, de alcançar os resultados prometidos pelo discurso oficial (Andrade, 2012).

Esse modelo colocou o Brasil entre os países mais violentos do mundo e a questão da segurança pública como preocupação de primeira ordem dos cidadãos brasileiros, conforme pesquisas anteriormente apresentadas¹⁹⁴. Nesse passo, é possível compreender o estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário nacional¹⁹⁵, o que, evidentemente, está intrinsicamente ligado às falhas aqui já evidenciadas nas políticas de segurança pública e criminal implementadas no país.

Diante desse cenário, mostra-se imprescindível que o Ministério Público do Maranhão adote uma postura institucional não reativa, uniforme, preventiva e coordenada de atuação na área criminal. Para tanto, esta pesquisa investiga exatamente as possibilidades e desafios para implementação de um modelo de tutela coletiva do direito à segurança pública.

Seguindo essa linha, essa reorganização estrutural e organizacional da instituição

¹⁹³ No mesmo sentido, quanto ao direito à saúde (tema 698), o Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que a intervenção e controle do Poder Judiciário nas políticas públicas voltadas à realização dos direitos humanos, não viola o princípio da separação dos poderes, desde que justificado pela ausência ou grave deficiência do serviço público (STF – RE 684612).

¹⁹⁴ Conforme já destacado, o país registrou 20,7% dos homicídios praticados no mundo, mesmo possuindo apenas 2,7% dos habitantes do planeta. Em números, foram 47.508 mortes violentas intencionais no ano de 2022, o que indica que o sistema não vem cumprindo a promessa de prevenção geral do crime (FBSP, 2023). Não por outro motivo, pesquisas indicam a alta sensação de medo e insegurança da população brasileira. Segundo pesquisa realizada no ano de 2022, 53% dos entrevistados informam que não se sentem mais seguros do que há um ano, bem como que 56% tem medo de andar na rua de seu bairro no período noturno (Instituto Idea, 2022).

¹⁹⁵ Conforme declarado pelo Supremo Tribunal Federal no ADPF nº 347, em decisão cautelar proferida em 09.09.2015 e confirmada, no mérito, em 04.10.2023 pela maioria do pleno do Tribunal.

ministerial em matéria de segurança pública deve seguir algumas premissas¹⁹⁶:

- 01) as políticas públicas de segurança devem ser construídas a partir de dados e evidências;
- 02) as políticas públicas de segurança devem priorizar medidas preventivas, estratégicas e comunitárias para o enfrentamento da criminalidade e da violência, sem abdicar da atuação repressiva eficiente, de caráter supletivo, nos casos necessários;
- 03) as políticas de segurança devem ser construídas de forma racional e trabalhadas a partir de redes de atores sociais, incluindo as instituições do sistema de segurança, cidadãos das comunidades, agências privadas e atuação pública intersetorial (Santa Catarina, 2015).

De pronto, é necessária a especialização da atuação do Ministério Público na área da segurança pública, a semelhança do que já ocorreu de forma bem-sucedida com outras importantes áreas, tais como: saúde, educação, meio ambiente, consumidor, pessoas com deficiência, idosos, improbidade, infância, dentre outras (Mazzilli, 1999). Esse movimento já é realidade em algumas unidades do Ministério Público brasileiro¹⁹⁷.

Ademais, na linha defendida por Rodrigues (2021a), é vital diferenciar a tutela coletiva da segurança pública e a atuação do controle externo da atividade policial, na medida em que essas categorias mantêm uma relação de continente-conteúdo, ou seja, a segurança pública é categoria maior e mais abrangente que o controle externo da atividade policial.

Segundo o autor, a atuação na segurança pública deve ser marcada por uma visão intersetorial com o engajamento de diversos órgãos públicos, instituições do sistema de justiça, agências, organismos não governamentais e representantes comunitários, superando e abrangendo a simples atuação da atividade policial, em seu sentido mais estrito.

Com semelhante raciocínio, Santos (2019) defende a diferença entre políticas de segurança pública e políticas públicas de segurança:

Enquanto as primeiras, as políticas *de segurança pública*, são objeto de atuação dos órgãos aos quais a Constituição determina o *exercício da segurança pública* (ou seja, órgãos que existem por isso e para isso), as

¹⁹⁶ Essas premissas são inspiradas no projeto “Programa Tutela Difusa da Segurança Pública”, desenvolvido pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina (2015), por iniciativa do Centro de Apoio Operacional Criminal.

¹⁹⁷ Santos (2019) relata a existência de órgãos especializados na defesa da segurança pública (promotorias ou Grupo de Atuação Especial de Defesa da Segurança Pública - GAESP) nos estados de Santa Catarina, Paraná, Rondônia, Rio de Janeiro, Acre, Rio Grande do Norte, Goiás e Mato Grosso.

seguintes, as políticas *públicas de segurança*, são ações de governo amplas que servem ao Estado para se desincumbir do seu *dever* de promover a segurança, bem como contém frestas para abranger todos os segmentos da sociedade, a fim de que *todos* possam cumprir com a sua *responsabilidade* constitucionalmente prevista.

Entende-se que a atividade policial de segurança pública seria apenas uma dentre várias outras atividades integrantes dessa grande engrenagem das políticas públicas de segurança. Nessa linha, confundir esses conceitos resultaria em grave redução da amplitude e da atuação na defesa do direito à segurança. Essas categorias possuem conceitos, objetivos e métodos distintos¹⁹⁸.

Outrossim, além de diferenciar essas categorias, é premente melhor compreender os objetivos e as potencialidades do controle externo da atividade policial, expressamente outorgado ao Ministério Público pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 129, inciso VII.

Cabe ressaltar que essa determinação é um verdadeiro reforço normativo, pois a Constituição Federal de 1988 já havia definido como função institucional do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados em seu texto, nos termos do art. 129, inciso II.

Assim, é função institucional do Ministério Público a fiscalização do exercício da atividade policial e de todas as políticas públicas de segurança por força de expressa determinação constitucional, em cumprimento de sua missão de defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais (art. 127 CF) (Couto, 2023).

Nesse ponto, cumprindo os ditames constitucionais, a Lei Complementar nº 75/1993 tratou da matéria em seu artigo 3º - aplicável às unidades estaduais por força do artigo 80 da Lei nº 8.625/1993 -, que definiu as diretrizes para o exercício do controle externo, merecendo destaque: o respeito aos fundamentos e direitos constitucionais; o viés garantista da ordem pública e preventivo da ilegalidade; a indisponibilidade da persecução penal; e a preservação da competência dos órgãos da segurança pública. Também previu mecanismos e prerrogativas para promoção de medidas judiciais e extrajudiciais, nos termos do seu artigo 9º.

No mesmo passo, a Lei Orgânica do Ministério Público do Maranhão¹⁹⁹ contém dispositivos normativos praticamente idênticos aos posteriormente incorporados pela

¹⁹⁸ Diante dessas diferenças, Rodrigues (2021a) apresenta posição contrária a unificação das atribuições de defesa da segurança pública e do controle externo da atividade policial por uma mesma promotoria de justiça, sob alegação de que essa fusão traria prejuízos para a especialização da atuação, tendo em vista a completa distinção de objetivos e métodos entre essas atribuições.

¹⁹⁹ Cabe registrar que a Lei Complementar nº 13/1991, que instituiu a Lei Orgânica do Ministério Público do Maranhão, foi publicada em 30.10.1991, sendo, portanto, anterior à legislação federal.

legislação federal (Lei Complementar nº 75/1993 e pela Lei nº 8.625/1993), tratando o tema de forma pouco detalhada.

Muitos anos depois, visando suprir a omissão legislativa sobre a matéria, o Conselho Nacional do Ministério Público aprovou a Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007 (posteriormente revogada pela Resolução nº 279/2023), que regulamentou o exercício do controle externo da atividade policial, estabelecendo sua aplicação aos organismos policiais relacionados no art. 144 da Constituição Federal, bem como as demais forças de segurança de qualquer outro órgão ou instituição, à qual seja atribuída parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública e persecução criminal.

O regramento definiu como objetivo de o controle externo da atividade policial manter a regularidade e adequação dos procedimentos utilizados na execução das atividades policiais, assim como a integração entre o Ministério Público brasileiro e as polícias para cumprimento do interesse público e da persecução penal.

No ato, o CNMP adotou a distinção, já anteriormente consagrada na academia, entre o exercício ministerial em controle externo difuso, exercido por todos os membros no exame de seus respectivos processos e procedimentos, e controle concentrado, exercido por órgãos especializados, conforme a disciplina de cada ramo do Ministério Público. Quanto ao controle concentrado, interessante notar que o conselho nacional já previa a possibilidade de exercício simultâneo das atribuições entre um órgão ministerial central e diversos órgãos locais (art. 3º, parágrafo único, Res. nº 20/2007 CNMP).

Na prática, o controle difuso é exercido pelo direcionamento da investigação criminal e comunicação de eventuais falhas para apuração dos órgãos responsáveis, sempre a partir da análise de procedimentos e processos concretos. Já o controle concentrado consiste, historicamente, numa espécie de atividade correcional das instalações e atividades das repartições policiais, materializadas em visitas e análise de documentos (Caruncho; Glitz, 2019).

Ávila (2020) afirma que o controle concentrado da atividade policial precisa estar associado a um novo paradigma de atuação do Ministério Público, que não pode se limitar à atuação formal, demandista e reativa, na linha incorporada neste trabalho.

Já Rodrigues (2021a) destaca que a atuação do Ministério Público, na defesa da segurança pública e no controle externo, deve ser direcionada para fiscalização e aprimoramento da atividade-fim dos órgãos policiais, deixando o controle da atividade-meio

para os órgãos competentes²⁰⁰, nos termos do art. 9º, inciso II, da LC nº 75/21993.

Nesse ponto, diante do caráter indeterminado do conceito de atividade-fim, o Poder Judiciário vem sendo acionado para definir, em casos concretos, o alcance e limites da atuação do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, merecendo destaque os seguintes entendimentos:

- 1) permite livre acesso a estabelecimentos policiais e a quaisquer documentos relativos à persecução penal (STJ - REsp 1.848.640);
- 2) permite o acesso às salas destinadas a realização de interceptações telefônicas (STJ - REsp 1.848.640);
- 3) reconheceu ao MP o poder de requisitar informações que considere relevantes para o controle externo, quando já estiverem disponíveis em repartição policial, incluídas fotografias e documentos pessoais de agentes (STJ - REsp 1.126.468);
- 4) autoriza requisição das Ordens de Missão Policial – OMPs (STJ - REsp 1.365.910);
- 5) já vedou ao MP a requisição de relatórios de inteligência policial produzidos pela PF, como integrante do Sistema Brasileiro de Inteligência (STJ - REsp 1.439.193 e STJ - REsp 1.439.165);
- 6) não autorizou a participação de membro ministerial perante Conselho da Polícia Civil para julgamento de processo administrativo disciplinar, sob pena de nulidade (STJ - RMS 30.493 e STF - RE 676.733).

Assim, respeitadas essas balizas normativas, a atuação do Ministério público na defesa do direito à segurança e no controle externo da atividade policial precisa ser redesenhada para ampliar sua área de atuação, abandonando suas tradicionais limitações voltadas exclusivamente para atuação repressiva de casos individuais, punição de maus profissionais de segurança pública e verificação formal das estatísticas de inquéritos policiais.

Avançando nesse sentido, Berclaz (2017) conclui que a ausência de uma política de persecução penal criteriosa e construída de forma orientada pelo saber da moderna criminologia, da gestão de dados e do controle ativo da atividade policial impedem o Ministério Público de cumprir seu papel constitucional de exercer a titularidade da ação penal e do sistema acusatório.

²⁰⁰ Destaca Rodrigues (2021a) que a fiscalização da atividade-meio da polícia (atos administrativos) deve ser realizada por órgãos internos de auditoria, ouvidoria e corregedoria, bem com órgãos externos como as controladorias do Poder Executivo (CGU e estaduais), Tribunais de Contas e o próprio Ministério Público, por meio de promotorias especializadas (a exemplo das promotorias de defesa da probidade administrativa).

Nessa senda, esta pesquisa identifica três áreas potenciais de atuação do Ministério Público para concretização do direito à segurança pública:

- 1) a indução e fiscalização das políticas públicas e serviços de segurança;
- 2) o exercício do controle do padrão e eficiência da atividade policial;
- 3) a promoção eficiente da persecução penal repressiva (investigação penal e promoção da ação penal nos casos concretos) (Ávila, 2014).

Isso posto, no subitem a seguir, orientados por essas três áreas de atuação ministerial, passa-se a indicar caminhos para a construção de um modelo que efetivamente permita ao Ministério Público do Maranhão cumprir sua missão constitucional de defesa e concretização do direito à segurança da população maranhense, em especial dos residentes na capital do estado, considerando o recorte espacial da pesquisa.

4.1.2 Repensar institucional: por um modelo de atuação integral no âmbito criminal

Conforme desenvolvido na subseção anterior, inspirado em Ávila (2014), defende-se a importância da atuação do Ministério Público para concretização do direito à segurança pública por meio da construção de políticas criminais integradas, desenvolvidas em três principais áreas:

- 1) a indução e fiscalização das políticas públicas e serviços de segurança;
- 2) o exercício do controle do padrão e eficiência da atividade policial;
- 3) a promoção eficiente da persecução penal repressiva (investigação penal e promoção da ação penal nos casos concretos).

Para cumprimento de sua missão constitucional, o Ministério Público do Maranhão precisa promover mudanças em sua forma de atuação na área criminal, visando desenvolver um modelo integral, que priorize a atuação preventiva social, sem descurar do controle externo da atividade policial e da atividade repressiva penal (Soares, 2019).

Para tanto, é premente trazer as teorias e práticas mais modernas que indiquem caminhos e pontos de reflexão para o aprimoramento da atuação ministerial, desconstruindo paradigmas já ultrapassados, para que se possa, na sequência, verificar quais as possibilidades e desafios para implementação desse novo modelo no Ministério Público do Maranhão, visando a concretização do direito à segurança e o melhor exercício do controle externo da atividade policial.

A partir da distinção entre defesa da segurança pública e controle externo da atividade policial, é de extrema importância a criação de unidades ministeriais com a atribuição de defesa coletiva da segurança pública. Essas unidades trabalhariam com um modelo de atuação direcionado à prevenção social do crime, com objetivos e métodos distintos das atuais promotorias de justiça criminais, de natureza demandista e repressiva (Rodrigues, 2021a).

Essa atuação não pode se limitar aos órgãos componentes do sistema de segurança pública indicados no art. 144 da Constituição Federal de 1988, ao contrário, a lógica é que o Ministério Público fomente uma atuação multissetorial, que inclua vários órgãos municipais e atores da sociedade civil, integrando e aproximando com as instituições do sistema de justiça, forças policiais e a comunidade (Lima; Silva, 2022)²⁰¹.

Para obter êxito esse modelo exige a vinculação da atuação dessas promotorias de justiça a áreas ou bairros da cidade, de modo a aproximar a instituição e os representantes locais. A aproximação social visa transformar o Ministério Público, também na área penal, em porta de entrada das demandas da comunidade²⁰², permitindo a identificação precoce dos conflitos para solução das demandas estruturais de forma resolutiva e proativa (Rodrigues, 2021b).

Desta feita, o Ministério Público deve ser verdadeiro articulador, atuando de forma resolutiva, na solução de problemas sociais estruturais, fomentando a cooperação multidisciplinar entre os mais diversos órgãos públicos, privados e comunitários, com forte participação popular na construção das políticas públicas locais (Guimarães; Branco; Santoro, 2021)²⁰³.

Nesse modelo, o Ministério Público busca promover ações e medidas extrajudiciais de defesa dos interesses difusos e coletivos ligados à segurança pública, no exercício de sua legitimidade constitucional (art. 129, inciso III) e legal (art. 1º, inciso IV, e art. 5º, inciso I, da Lei nº 7.347/1985) (Ávila, 2014).

Nesse particular, como bem alerta Chiozzotto (2022), as promotorias de justiça de

²⁰¹ Santos (2019) destaca a importância do Ministério Público na implementação de políticas públicas de segurança, ressaltando a peculiaridade de sua transversalidade institucional, que permite ao órgão ministerial transitar e demandar, judicial e extrajudicialmente, nos diversos setores governamentais na busca de seus objetivos, inclusive fora do rol do art. 144 da Constituição Federal de 1988.

²⁰² Aqui interessante lembrar do sistema declusas elaborado por Habermas (1997), que sustenta que as democracias modernas dependem de instituições com aptidão para canalizar e institucionalizar os consensos construídos por meio de ações comunicativas, mediadas nas esferas públicas de deliberação, sob pena de deslegitimação do sistema.

²⁰³ Nesse sentido, Lima e Silva (2022) ressaltam a importância do Ministério Público para a implementação e efetivo funcionamento dos Conselhos Municipais de Segurança Pública, que, segundo os autores, são mecanismos indispensáveis para a construção de espaços de discussão e de debate, para efetiva promoção de políticas sociais voltadas à garantia de direitos fundamentais.

defesa da segurança pública devem focar sua atuação na promoção de medidas sociais de correção de problemas estruturais e de falhas nos serviços públicos concretos, com o fim de prevenir delitos, o que não afasta a tutela das unidades especializadas para a solução das causas primárias gerais (tais como: direitos à saúde, meio ambiente, educação, consumidor, idoso, infância e outros), que, de forma indireta, também influenciam as taxas de criminalidade²⁰⁴.

De forma mais detalhada, Rodrigues (2021b, p. 244-245) identifica as áreas de atuação preventiva na defesa do direito coletivo à segurança pública:

A proteção desse bem social difuso cabe, decidida e essencialmente, ao setor de atuação criminal do Ministério Público e nesse propósito tutelar abrem-se três frentes: 1 - atuação sobre a inexistência ou insuficiência de políticas públicas de prevenção criminal (prevenção primária); 2 – estabelecimento de estratégias ou de programas efetivos de prevenção criminal em setores ou segmentos sociais específicos sujeitos a riscos especiais (prevenção secundária); 3 - fomento ou articulação de uma política pública ou institucional para reduzir a reincidência em espaços recorrentes de episódios criminais (prevenção terciária).

Nesses termos, a atuação repressiva deve ser reservada apenas aos casos verdadeiramente necessários, de modo supletivo, como verdadeiro soldado de reserva (*ultima ratio*²⁰⁵), devendo ser priorizada a atuação preventiva social, por meio de políticas públicas intersetoriais, em uma clara visão garantista da função do sistema penal (Ferrajoli, 2002).

Esse reposicionamento da instituição exige uma mudança na atuação do controle externo da atividade policial exercida pelo Ministério Público. Nas palavras de Ávila (2020, p. 9):

Podemos sintetizar a atuação de controle externo nas seguintes modalidades de atuação: (I) controle procedimental do inquérito policial para a eficiência da investigação criminal (direção mediata derivada da titularidade da ação penal); (II) controle procedimental do inquérito policial para a não arbitrariedade da investigação criminal (custos legis); (III) controle extraprocessual de eficiência da investigação criminal; (IV) controle extraprocessual de eficiência das políticas de segurança pública; (V) controle extraprocessual de não arbitrariedade da investigação criminal e do policiamento de segurança pública (prevenção e responsabilização).

²⁰⁴ Como destacado, aqui não se nega a influência dessas causas primárias gerais sobre a criminalidade, todavia, seu trato institucional extrapola as atribuições das promotorias de defesa da segurança pública. Esses temas são importantes e precisam ser tutelados pelas promotorias de justiça especializadas respectivas, já existentes dentro das estruturas de todas as unidades do Ministério Público brasileiro.

²⁰⁵ Nesse ponto, Rodrigues (2021b) defende o caráter de *ultima ratio* do direito penal, ao afirmar que se trata do mecanismo de controle estatal menos efetivo e mais dotado de efeitos colaterais perniciosos à vida em sociedade.

Seguindo essa orientação, o controle procedimental do inquérito policial pode ser dividido em duas importantes atividades, executadas por meio do controle difuso, regulamentado no Código de Processo Penal, diante da investigação do ato concreto já praticado: o controle da eficiência e a fiscalização contra arbitrariedades na atividade policial de investigação²⁰⁶.

A primeira área de atuação consiste na promoção eficiente da persecução penal e da investigação criminal, na qualidade de titular da ação penal (art. 129, inciso I), velando por sua indisponibilidade (LC nº 75/1993, art. 3º, alínea d), em típica atuação repressiva. Uma vez frustradas as medidas preventivas, deve-se promover uma atuação eficiente, justa e em um tempo razoável para tornar possível, pelo menos no plano teórico, a obtenção dos fins preventivos e retributivos defendidos pelas teorias justificacionistas da pena (Ferrajoli, 2002).

Nesse passo, somente o aperfeiçoamento do funcionamento da investigação criminal e do sistema penal pode legitimar a retribuição justa da violação aos bens jurídicos constitucionais mais essenciais²⁰⁷ e os ideais de prevenção geral e prevenção especial, positiva e negativa, dentro de um sistema democrático de Direito.

O Ministério Público deve atuar para direcionar a investigação de um fato criminoso já praticado, visando garantir eficiência e rapidez na elucidação do crime. Essa modalidade é exercida por todos os promotores de justiça com atribuição criminal em seus respectivos casos, de acordo com as regras de distribuição dos feitos²⁰⁸, previamente estabelecida, em respeito ao princípio do promotor natural²⁰⁹.

Aqui, o Ministério Público atua para que o inquérito cumpra sua destinação, a coleta de elementos de convicção para esclarecimento dos fatos investigados, velando para que a autoridade policial não pratique atos inúteis, desnecessários ou mantenha posição omissa no

²⁰⁶ O Código de Processo Penal trata do inquérito policial no art. 4º e seguintes, já o CNMP expressamente reconheceu a atividade de controle externo difuso, no art. 3º, inciso I, da Resolução nº 20/2007 (posteriormente revogada pela Resolução nº 279/2023).

²⁰⁷ Ademais, como afirma Palma (2003), a atuação do sistema penal deve estar vinculada aos valores e preceitos constitucionais. A expressão Constituição Penal reconhece que valores e preceitos constitucionais devem, necessariamente, limitar e conformar o Direito Penal, superando a acepção meramente formal das normas constitucionais, mas fazendo criteriosa verificação de seu conteúdo. A autora defende que somente a aplicação limitada e conformada constitucionalmente pode garantir a esperada legitimidade do direito penal, especialmente na prática forense cotidiana.

²⁰⁸ No termo de São Luís, pertencente a Comarca da Ilha de São Luís, essa atribuição é exercida pelos 5 Promotores de Justiça de Investigação Criminal, com atuação perante a Central de Inquéritos, de acordo com a redação do anexo III da Resolução nº 02/2009-CPMP.

²⁰⁹ O Supremo Tribunal Federal desde muito cedo reconheceu o princípio do promotor natural como garantia estabelecida pela Constituição Federal de 1988, nos termos do voto condutor do relator Ministro Celso de Mello, no HC 67759, de 06.08.1992, que afirmou: “[...] o postulado do Promotor Natural, que se revela imanente ao sistema constitucional brasileiro, repele, a partir da vedação de designações casuísticas efetuadas pela Chefia da Instituição, a figura do acusador de exceção”.

regular andamento das investigações. Essa direção é exercida de forma mediata, pois a autoridade policial é quem preside diretamente a investigação no inquérito, sendo a atividade de controle exercida como consequência da titularidade da ação penal reconhecida expressamente pela Constituição Federal de 1988 (art. 129, inciso I).

Na condição de titular da ação penal, é natural que o membro ministerial tenha melhor posição para selecionar a produção de provas que serão importantes para sustentar a linha de acusação futuramente definida na fase judicial, previsão que é impossível à autoridade policial que encerrará sua atuação com o fim da fase investigativa. A direção mediata da investigação é feita por meio do poder de requisição de diligências previsto na legislação vigente (art. 129, incisos VII e VIII, CF e art. 7º, inciso I, LC nº 75/1993).

Nesse ponto, Ávila (2020) afirma que nenhum sistema outorga independência à polícia na condução das investigações, sendo clara a utilização no Brasil do termo “polícia judiciária” como indicação de que essa instituição trabalha para subsidiar as atividades desenvolvidas pelo sistema de justiça criminal. Esclarece que no sistema europeu é expressa a delegação da direção das atividades de investigação ao Ministério Público, tendência que vem sendo seguida até mesmo por sistemas que historicamente garantiam maior independência policial, como no caso da Inglaterra.

Por seu turno, o ordenamento brasileiro expressamente adotou o princípio acusatório (art. 129, inciso I, CF e art. 3º-A do CPP²¹⁰), na medida em que separou as funções de julgar e acusar dentro do sistema penal (Bedê Júnior; Senna, 2009). Assim, via de regra, resta vedada a condução de investigações pelo Poder Judiciário, sob pena de nulidade, sendo função institucional do Ministério Público (Andrade, 2009)²¹¹.

Ainda dentro do controle difuso da atividade policial, também cabe ao Ministério Público a atuação como fiscal do ordenamento jurídico, na qualidade de instituição de garantia dos direitos fundamentais, velando pela legalidade e não arbitrariedade da investigação criminal em curso. Diferentemente da atuação anterior, aqui o fundamento está na defesa da ordem jurídica e dos direitos fundamentais e sociais (art. 127, *caput*, CF), por

²¹⁰ O Supremo Tribunal Federal em recente decisão (Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 6.298, 6.300 e 6.305), datada de 24.08.2023, reconheceu a constitucionalidade do art. 3º-A do CPP (norma acrescida pela Lei nº 13.964/2019 – denominada Lei Anticrime) que expressamente adota a estrutura acusatória no ordenamento jurídico brasileiro, ao dispor: “*O processo penal terá estrutura acusatória, vedadas a iniciativa do juiz na fase de investigação e a substituição da atuação probatória do órgão de acusação*”.

²¹¹ Cabe ressaltar que o Supremo Tribunal Federal reconhece a possibilidade de investigações conduzidas pelo próprio Poder Judiciário em casos excepcionais, conforme se verifica da decisão proferida no ADPF nº 572, Distrito Federal, relator Min. Edson Fachin, de 18.06.2020, que declarou constitucional a Portaria GP nº 69/2019 e o artigo 43 do RISTF. Outrossim, ainda subsistem casos em nossa legislação de atuação do Poder Judiciário em atos investigativos, conforme se constata, por exemplo, do art. 33, parágrafo único, da LC nº 35/1979, art. 241 do CPP e art. 3º da Lei nº 9.296/1996.

meio do controle externo da atividade policial (art. 129, inciso VII, CF).

Nesse âmbito, o Ministério Público busca assegurar o respeito ao ordenamento jurídico e aos direitos fundamentais, a partir da análise do procedimento em curso, instaurado para esclarecimento de um fato em concreto, devendo representar à autoridade competente para sanar a omissão ou ilegalidade verificada, nos termos do art. 9º, inciso III, da LC nº 75/1993²¹².

Já em sede de controle concentrado, Ávila (2020) destaca uma típica função de auditoria das atividades executadas pelas instituições policiais, denominada de controle extraprocessual de eficiência da investigação criminal. Diferentemente do controle difuso, essa atribuição é exercida por um ou mais órgãos especializados no controle externo, por meio do manejo de instrumentos extrajudiciais e, eventualmente, judiciais de atuação.

Essa atividade é classificada como uma espécie de auditoria, pois o Ministério Público promoverá a análise de documentos, livros, sistemas de dados, ocorrências, procedimentos, relatórios, diligências, autos, atos normativos e atos em geral praticados na unidade policial em exame, relacionados com a atividade-fim policial, nos termos do art. 9º, incisos I e II, da LC nº 75/1993.

Para correta realização desse controle, o CNMP estabeleceu a dever aos membros ministeriais com atribuições na área de realização de visitas às unidades policiais, com produção de relatórios periódicos, nos termos da Resolução nº 20/2007 e mantida na Resolução nº 279/2023.

O objetivo desse trabalho de auditoria é a construção de um quadro realista sobre a situação de trabalho da unidade policial examinada, tanto estrutural, quanto em relação aos processos de atuação, para identificação de gargalos, falhas, dificuldades, que afetem a eficiência e qualidade do serviço público prestado à população, permitindo a atuação do Ministério Público junto à própria unidade ou direcionada aos órgãos da administração superior policial.

Esse conjunto de informações deve ser utilizado na formulação de uma atuação estratégica junto aos órgãos de segurança, bem como para permitir uma salutar aproximação e diálogo institucional para melhoria da atuação policial e ministerial na localidade.

Desse modo, essa modalidade de controle externo tem o poder de reduzir a seletividade e arbitrariedade policial, na condição dos trabalhos de investigação, trazendo luz

²¹² A audiência de custódia é mais um instrumento que visa reforçar o sistema de garantias dos direitos fundamentais contra ilegalidades e abuso de poder, sendo internalizada em nosso ordenamento jurídico pela Lei nº 13.964/2019, de 24 de dezembro de 2019, que alterou o artigo 310 do Código de Processo Penal, em cumprimento aos pactos internacionais promulgados pelos Decretos nº 592/1992 e nº 678/1992.

para esse campo, em respeito ao princípio da transparência e igualdade, bem como do próprio princípio da indisponibilidade da ação penal, de forma reflexa. A intenção é promover medidas que aumentem a eficiência da investigação criminal e na organização da repartição policial, em benefício da população e na redução da impunidade (Caruncho; Glitz, 2019).

Outra modalidade é o controle extraprocessual de eficiência das políticas públicas de segurança pública, espécie de controle concentrado, que consiste na fiscalização do Ministério Público para garantir a qualidade dos serviços públicos na área da segurança, atuando como verdadeiro ouvidor social (Ávila, 2020).

Essa modalidade de atuação não está ligada diretamente à titularidade da ação penal, mas sim à atividade preventiva e de proteção dos direitos fundamentais, por meio da prestação de políticas públicas de segurança, cabendo ao Ministério Público zelar pela qualidade dos serviços e pela efetiva proteção do direito à segurança, nos termos do art. 127 e art. 129, inciso II e III, da Constituição Federal.

A atuação do Ministério Público deve ser orientada pelas teorias da Escola de Chicago e da Criminologia do Lugar - embasamento teórico desta pesquisa já apresentado no capítulo anterior -, promovendo a defesa coletiva da segurança e o controle externo a partir de estratégias em áreas delimitadas da cidade, merecendo destaque: o policiamento de *hot spots*, prevenção situacional do crime, policiamento orientado pelo problema, policiamento comunitário, controle social informal, construção de áreas defensivas e redução do custo-benefício da prática criminosa²¹³.

Nessa linha teórica, a atividade de policiamento ostensivo e preservação da ordem pública deve ser orientada de forma estratégica, a partir de mapas da criminalidade e dados estatísticos, buscando a prevenção da violência, reconhecendo a existência de áreas mais propensas para a prática de determinados crimes (denominada lei de concentração dos crimes no espaço), adequando a atuação policial de acordo com a peculiaridade de cada comunidade (Chiozzotto, 2022).

É sabido que a utilização do serviço de inteligência não é uma novidade dentro das polícias brasileiras, inclusive militares, o que se enfatiza neste trabalho é a necessidade de fiscalização e contribuição do Ministério Público na definição das estratégias de atuação e nas escolhas de prioridades, como garantia dos direitos fundamentais e respeito ao princípio da

²¹³ Chiozzotto (2022) afirma que a criminologia do lugar vem demonstrando a ineficiência dos modelos antigos de patrulhamento, orientados de forma reativa e randomizada, defendendo a maior eficiência de estratégias de patrulhamento que apliquem simultaneamente as experiências do policiamento *hot spots*, prevenção situacional do crime, policiamento orientado pelo problema, polícia comunitária e política das janelas quebradas, baseadas em aspectos territoriais.

transparência, bem como medida de eficiência e preservação do dinheiro público.

Da mesma forma, as guardas municipais devem receber atenção do Ministério Público para atuar de forma estratégica e racional. O Ministério Público não pode se omitir dessa importante função de fiscalização e controle, sob pena de descumprimento de sua missão constitucional.

Além do incremento da eficiência, a orientação da atividade policial por evidências e dados tem a função de reduzir a arbitrariedade na escolha de “alvos” e locais de atuação. A intenção é substituir a livre arbitrariedade, por critérios científicos de atuação policial, orientados por estatísticas que indiquem o melhor modelo de atuação, reduzindo subjetivismos que podem, facilmente, abrir caminho para atos preconceituosos e racistas, contra pessoas e comunidades, conformados por processos de etiquetamento, conforme já desnudado por Becker (1966)²¹⁴.

Nessa quadra, a atuação do Ministério Público é essencial na substituição de critérios subjetivos por critérios científicos para orientação de estratégias de atuação policial, como também para identificação e correção de falhas estruturais e de processos de trabalho, que abram margem à reiteração de desvios funcionais pelos integrantes das polícias (Caruncho; Glitz, 2019)²¹⁵.

Aqui também deve ser priorizada a atuação preventiva, sem descurar da necessária identificação e responsabilização dos desvios funcionais e atos de abuso de poder consumados. Nesse ponto, importante a iniciativa do CNMP ao publicar a Resolução nº 129/2015²¹⁶, que estabelece as regras mínimas de atuação do Ministério Público no controle externo da investigação de morte decorrente de intervenção policial, estabelecendo a fiscalização, participação e formalização de investigações nos casos de atuação letal policial.

Essa norma de atuação precisa ser internalizada e aplicada pelas unidades ministeriais, para cumprimento de sua missão de defesa da ordem jurídica, estando prevista e instrumentalizada pelos artigos 129, incisos I e III, da Constituição Federal de 1988, cabendo não apenas a apuração da responsabilização penal dos autores, mas também nas demais instâncias de responsabilização cível e administrativa (Santos, 2019).

²¹⁴ Segundo Baratta (2002), a teoria do *labelling approach* afirma que não se pode compreender a criminalidade sem o estudo e análise da forma de reação das instâncias oficiais de controle social, que definem o que é crime e selecionam o grupo social que receberá o status de criminoso, por meio de processos de criminalização primários e secundários.

²¹⁵ No mesmo sentido, Agra (2019) defende a necessidade de maior controle externo do Ministério Público, com a priorização da modalidade concentrada, atuando sobre a discricionariedade na gestão dos recursos públicos e nas escolhas administrativas ligadas à atividade-fim da polícia.

²¹⁶ Essa Resolução foi posteriormente revogada pela Resolução nº 279/2023-CNMP, de 12 de dezembro de 2023.

Importante ressaltar que a legislação vigente expressamente determina que a finalidade do controle externo é a preservação da ordem pública, o que deixa claro que seu âmbito de atuação supera a simples investigação criminal, de cunho reativo e repressivo. A preservação da ordem pública é finalidade fundante da própria existência da organização política da sociedade, sendo indissociável da concretização do direito à segurança pública e da atuação preventiva à violência (art. 3º, alínea b, c/c art. 5º, inciso II, alínea e, da Lei Complementar nº 75/1993).

Assim, diante dessa nova visão de sistema de segurança pública e de controle externo, o Ministério Público do Maranhão precisa construir um modelo de atuação adequado à sua realidade e suas peculiaridades, que seja apto a promover um controle ativo da atividade de todos órgãos e setores ligados à implementação das políticas públicas de segurança, inclusive no âmbito municipal, visando potencializar os resultados para prevenção da violência e da criminalidade (Soares, 2019).

Para tanto, mostra-se imprescindível a produção de um diagnóstico de sua estrutura organizacional, apto a indicar pontos fortes e fragilidades, que possam pavimentar novas possibilidades e antecipar desafios a serem vencidos. Esse é objetivo desta pesquisa, conforme será desenvolvido na seção seguinte.

4.2 Hora do “freio de arrumação”: elementos para análise estrutural e organizacional do Ministério Público do Maranhão no âmbito penal

A partir de todos os pontos de reflexão levantados na seção anterior, apoiados nas práticas mais inovadoras para construção de um novo modelo de atuação na área criminal, passa-se à análise do modelo organizacional atual do Ministério Público do Maranhão com os pés no presente e um olhar para o futuro da atuação ministerial no âmbito penal, no termo de São Luís-MA.

4.2.1 Tutela da segurança pública e o controle externo da atividade policial no Ministério Público do Maranhão

Nos termos do art. 2º da Resolução nº 02/2009-CPMP, no Ministério Público do Maranhão, as funções da primeira instância são exercidas pelas promotorias de justiça, por meio da distribuição das atribuições em três classes de atuação: cível, criminal e especializadas. Atualmente, o termo de São Luís, integrante da Comarca da Ilha de São Luís,

área objeto do estudo, conta com 121 promotorias de justiça, classificadas em: 17 cíveis, 37 criminais e 67 especializadas, de acordo com as últimas alterações determinadas pela Resolução nº 134/2023-CPMP, de 14 de julho de 2023.

Da análise do anexo III da Resolução nº 02/2009-CPMP, verifica-se que essas 37 promotorias de justiça criminais estão classificadas e distribuídas em verdadeira atuação espelho em relação às unidades judiciais criminais, com atribuições para officiar nos feitos em curso nas varas criminais, entorpecentes, Tribunal do Júri, juizados especiais criminais, execuções penais, vara especial de crimes organizados e central de custódia e inquéritos.

Desta forma, a simples leitura das atribuições das promotorias de justiça criminais, inclusive pelo emprego da expressão “officiar nos feitos” e pela atuação vinculada às varas judiciais, não deixa margem de dúvida de que se tratam de unidades ministeriais de atuação demandista de cunho processual.

Esses órgãos ministeriais têm a atribuição de atuar em processos e procedimentos já institucionalizados, referentes a crimes já praticados e que se encontram em fase de investigação, conhecimento ou execução, dentro da teia do sistema de justiça criminal. O trabalho aqui é eminentemente, para não dizer exclusivamente, difuso, atomizado e de cunho reativo.

Interessante notar a preocupação do atual modelo de organização do Ministério Público do Maranhão com o exercício qualificado na atuação repressiva penal, pois designa duas unidades ministeriais para cada unidade judicial, adotando essa proporção como padrão de referência de distribuição dos serviços ministeriais na capital do estado, em toda seara criminal.

Também é possível verificar que, ao adotar a organização espelho, as promotorias de justiça criminais de São Luís-Maranhão terão sua atribuição definida pela distribuição dos feitos pela justiça de primeiro grau, de forma randomizada e sem critérios racionais ligados a investigação ou política criminal, apenas critérios processuais gerais, nos termos do Código de Processo Penal²¹⁷.

Nesses termos, as unidades ministeriais atuam em processos relativos a fatos ocorridos em vários bairros da cidade, sem nenhum tipo de vinculação ou proximidade com a comunidade, sua dinâmica criminal ou conhecimento de seus problemas estruturais. Esse distanciamento da comunidade caracteriza uma atuação de gabinete do membro, meramente processual, limitada a “solução” judicial do caso em concreto, com aplicação da resposta

²¹⁷ Apenas para exemplificar, pode-se citar os institutos da distribuição, conexão, continência e prevenção previstos nos artigos 75, 76, 77 e 83 do Código de Processo Penal, respectivamente.

penal, conforme desvelado por Berclaz (2017).

Por conseguinte, resta evidente que esse grupo de promotorias de justiça são responsáveis pela resposta repressiva penal do Ministério Público do Maranhão, sem a preocupação institucional de fomento de políticas públicas de segurança, nos moldes defendidos pela Escola de Chicago.

Seguindo a investigação, deixando o grupo criminal, constata-se que a mesma Resolução nº 02/2009-CPMP, em seu artigo 6º-A (acrescentado pela Resolução nº 27/2015 – CPMP, de 30 de março de 2015), descreve as atribuições próprias do âmbito das promotorias de justiça especializadas, classificando-as em ramos específicos divididos em:

- a) defesa do patrimônio público e da probidade administrativa;
- b) defesa das ordens tributária e econômica;
- c) fiscalização de fundações e entidades de interesse social;
- d) defesa do meio ambiente;
- e) defesa do consumidor;
- f) defesa da infância e juventude;
- g) defesa dos direitos fundamentais;
- h) defesa da saúde;
- i) defesa do idoso;
- j) defesa da pessoa com deficiência;
- k) defesa da educação;
- l) defesa da mulher;
- m) justiça militar;
- n) controle externo da atividade policial;
- o) conflitos agrários;
- p) distritais.

Como já apresentado, atualmente o Ministério Público do Maranhão conta com 67 promotorias de justiça especializadas, sendo interessante notar que a grande maioria dos ramos especializados também detém atribuição criminal, de cunho difuso e demandista, na sua área de atuação²¹⁸. Nesses termos, é possível verificar um grande contingente de órgãos e membros estruturalmente organizados para exercício da tutela penal atomizada, nas mais

²¹⁸ Da análise das atribuições definidas no art. 6-A da Resolução nº 02/2009-CPMP, dentre as promotorias de justiça especializadas, apenas as áreas de fundações e entidades de interesse social, educação, saúde e distritais não possuem nenhuma atribuição criminal no Ministério Público do Maranhão.

diversas áreas de atuação ministerial.

Ocorre que, em absoluta contradição, chama atenção a inexistência de um grupo de promotorias de justiça especializado na defesa do direito à segurança pública. Ou seja, não obstante sua expressa previsão constitucional como direito fundamental e social, não há um único órgão de execução ministerial expressamente responsável pela tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos ligados à segurança pública²¹⁹.

Em outras palavras, a tutela da segurança pública está relegada à atuação fragmentada e repressiva, apostando todas suas fichas na prevenção geral e especial exercida, hipoteticamente, pela aplicação da sanção penal no caso em concreto levado a juízo, conforme professado pelas teorias justificacionistas.

Desse modo, é possível verificar que o Ministério Público do Maranhão adota um modelo na área criminal limitado à atuação das promotorias de justiça criminais (atuação difusa e individual) e das promotorias de justiça especializadas no controle externo da atividade policial e justiça militar (controle concentrado), mas sem a previsão de órgão de execução diretamente incumbido de promover a defesa coletiva do direito à segurança.

Em relação as atribuições das promotorias de justiça especializadas no controle externo da atividade policial, estabelece o artigo 6-A da Resolução nº 02/2009-CPMP, alínea “n”:

n) CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL - Grupo I - Exercer o controle externo da atividade policial civil, sem prejuízo do controle difuso exercido por Promotor de Justiça Criminal ou Especializado sobre fatos verificados em exame de autos que lhe forem distribuídos. Conhecer dos casos de abuso de autoridade e de tortura praticados em recinto de órgão ou de unidade móvel policial civil, ou a pretexto do exercício da função policial civil, objetos de representações, inquéritos e notícias de fato, sem prejuízo da iniciativa de ofício, promovendo-lhes a apuração por instauração dos procedimentos administrativos pertinentes e respectivas ações judiciais. Conhecer das precatórias ministeriais versando matéria da especialidade, providenciando o seu cumprimento. Promover as ações civis de improbidade administrativa por fatos sem repercussão no patrimônio público material apurados em autos da especialidade em que oficie. Grupo II - Exercer o controle externo da atividade policial militar, sem prejuízo do controle difuso exercido por Promotor de Justiça Criminal ou Especializado sobre fatos verificados em exame de autos que lhe forem distribuídos. Conhecer dos casos de abuso de autoridade e de tortura praticados em recinto de órgão ou de unidade móvel policial militar, ou a

²¹⁹ Segundo Caruncho e Glitz (2018), situação semelhante era vivenciada no Ministério Público do Paraná, o que resultou na criação do Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública (GAESP), por meio da Resolução nº 550/2018 da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Paraná, com o objetivo de construir uma política institucional para o enfrentamento das inúmeras e complexas questões afetas à segurança pública estadual, imprimindo uma padronização da atuação ministerial.

pretexto do exercício da função policial militar, objetos de representações, inquéritos e notícias de fato, sem prejuízo da iniciativa de ofício, promovendo-lhes a apuração por instauração dos procedimentos administrativos pertinentes e respectivas ações judiciais. Conhecer das precatórias ministeriais versando matéria da especialidade, providenciando o seu cumprimento. Promover as ações civis de improbidade administrativa por fatos conexos com os da especialidade constatados em procedimentos administrativos instaurados ou identificados em ação judicial em que oficie.

De pronto, a simples leitura das atribuições das promotorias de justiça de controle externo permite constatar que essas unidades especializadas não possuem atribuição para a tutela da segurança pública, limitando-se a empregar a expressão “exercer o controle externo da atividade policial”. Ademais, também é possível constatar que o texto regulamentar foca sua preocupação na investigação dos casos de abuso de autoridade e de tortura, na esfera penal e por ato de improbidade administrativa²²⁰.

Nesse passo, pode-se afirmar que as unidades especializadas no controle da atividade policial do Ministério Público do Maranhão foram moldadas para uma atuação com viés repressivo, seguindo a teoria dominante no próprio sistema de justiça brasileiro, conforme fartamente exposto no capítulo inaugural desta pesquisa.

O referido texto regulamentar, diferentemente do que fez em relação ao aspecto punitivo, não traz nenhuma menção sobre a atuação preventiva ou sobre as atribuições de controle e fomento das políticas públicas de segurança, direcionando sua atuação exclusivamente à polícia civil e militar do estado. Ou seja, o diploma é omissivo em relação à fiscalização e controle das guardas municipais, órgãos expressamente previstos pela Constituição Federal de 1988 (artigo 144, §8º) e pela legislação federal específica, merecendo destaque a Lei nº 13.022/2014 e o Decreto nº 11.841/2023, bem como as normas que dispõem sobre a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS).

Desta feita, o exercício do controle externo da atividade policial, no Ministério Público do Maranhão, não foi estruturado para alcançar a tutela das políticas públicas de segurança, o controle das guardas municipais e outros setores municipais ou estaduais, responsáveis por serviços primários, secundários e terciários, nos termos da classificação defendida por Rodrigues (2021b).

Nos termos do anexo III da Resolução nº 02/2009-CPMP, constata-se que a capital do estado conta atualmente com três promotorias de justiça de controle externo da atividade

²²⁰ Cabe lembrar que esta pesquisa adota posição defendida por Rodrigues (2021a), que ressalta a necessidade de diferenciação entre os conceitos, métodos e objetivos da tutela coletiva da segurança pública e o controle externo da atividade policial, por serem categorias que mantêm entre si uma relação de continente-conteúdo, ou seja, a segurança pública é categoria maior e mais abrangente que o controle externo da atividade policial.

policial civil com atuação, respectivamente, junto aos distritos policiais ímpares, pares e especializados, além de duas promotorias de justiça militares para atuação junto à corporação e unidades militares.

Interessante perceber que há uma divisão da atuação no controle externo da atividade policial em dois grupos de promotorias de justiça, de um lado as unidades propriamente denominadas de “controle externo da atividade policial” e do outro as unidades denominadas “militares”, separando a atuação da instituição em dois polos distintos e completamente autônomos dentro do termo de São Luís.

Ademais, além do exercício do controle externo concentrado ser separado em dois grupos de unidades ministeriais, ainda se pode extrair da análise dos textos regulamentares que não há, na estrutura organizacional do Ministério Público do Maranhão, um órgão de execução centralizador, seja na forma de promotoria de justiça, seja na forma de grupo de atuação especial, que coordene e atue nas atividades dessa área específica²²¹.

Cabe destacar que outras matérias já receberam maior atenção da Administração Superior do Ministério Público do Maranhão, conforme se depreende da criação do Grupo de Atuação Especial de Combate as Organizações Criminosas (GAECO)²²² e os recém-criados Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente (GAEMA)²²³ e o Grupo de Atuação Especial de Combate à Sonegação Fiscal e aos Crimes Contra a Ordem Tributária, Econômica e Conexos (GAESF)²²⁴.

Por outro lado, cabe registrar que o Ato Regulamentar nº 33/2022 – da Procuradoria Geral da Justiça (PGJ) criou e regulamentou o Centro de Apoio Operacional Criminal do Ministério Público do Maranhão para auxiliar os órgãos de execução na área com atribuições criminais, com competência exclusivamente administrativa, vedada a expedição de atos normativos.

Pela regulamentação em vigor, esse órgão administrativo tem o dever de promover a articulação e integração das ações voltadas à segurança pública e defesa social. Todavia, essa previsão perde efetividade prática na medida em que não há, na estrutura do Ministério Público atual, órgãos de execução com atribuição especializada para defesa da segurança pública, direcionada à prevenção da criminalidade (artigo 5º do Ato Regulamentar nº 33/2022

²²¹ Cabe destacar que a Resolução nº 20-CNMP, de 28 de maio de 2007, expressamente já autorizava a criação de órgão ministerial central de coordenação, que acumulasse as atribuições de controle externo concentrado da atividade policial com outros órgãos ministeriais locais, conforme alteração determinada pela Resolução nº 113, de 4 de agosto de 2014.

²²² Instituído pelo Ato Regulamentar nº 13/2017-GPGJ.

²²³ Instituído pelo Ato Regulamentar nº 39/2022-GPGJ.

²²⁴ Instituído pela Resolução nº 136/2023-CPMP, de 18 de setembro de 2023.

– PGJ).

A pesquisa também identificou a existência de 07 promotorias de justiça especializadas denominadas “Distritais da Cidadania” com atuação em bairros da Cidade de São Luís, definidos em sua circunscrição, com a atribuição de promover a “[...] defesa de direitos sociais e individuais indisponíveis em áreas especializadas de atuação do Ministério Público”, bem como “[...] atuar na defesa da eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas e serviços prestados, no âmbito de sua atuação extrajudicial” (Resolução nº 02/2009-CPMP e Resolução nº 105/2021-CPMP).

Da forma como foram idealizadas, com uma atribuição material genérica, em tese, essas unidades ministeriais poderiam atuar no fomento da eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas e serviços de segurança pública dentro das áreas de suas circunscrições. Contudo, cabe registrar que tais unidades não possuem atribuição de legitimidade ativa para a propositura de medidas judiciais, limitando sua atuação à esfera administrativa e consensual²²⁵.

Seguindo a sistemática adotada pelo texto normativo, caso impossibilitada a conclusão satisfatória das tratativas institucionais na esfera extrajudicial, as promotorias de justiça distritais devem encaminhar os casos não solucionados às promotorias de justiça da comarca com atribuição originária para prosseguimento das medidas judiciais, o que, no caso das políticas públicas de segurança, recairia no mesmo problema da ausência de órgão especializado.

Ainda nesse ponto, aguçando o olhar sobre o aspecto organizacional, a pesquisa investigou a atuação na área do controle concentrado da atividade policial e da defesa da segurança desenvolvida nos últimos anos pelo Ministério Público do Maranhão, no termo de São Luís-MA. No que tange às promotorias de justiça de controle externo de São Luís, foi possível identificar as seguintes ações nos últimos anos:

- a) Ações integradas de Ordenamento Urbano como Ferramenta de Combate à Criminalidade²²⁶: o objetivo do projeto é a prevenção da criminalidade urbana, por meio do combate a utilização desordenada do espaço público urbano, especialmente

²²⁵ Um bom exemplo dessa possibilidade de atuação na defesa da segurança pública foi a articulação promovida pela 3ª Promotoria de Justiça Distrital com representantes comunitários locais integrantes da rede de proteção comunitária da área de sua circunscrição, conforme informações extraídas do site oficial do Ministério Público do Maranhão (www.mpma.mp.br).

²²⁶ Conforme destacam Guimarães e Araújo (2019), essa operação foi idealizada e coordenada pelas Promotorias de Justiça de controle externo de São Luís-MA, com a participação de vários órgãos parceiros detentores de parcela do poder de polícia, a saber: Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Secretaria Estadual de Meio Ambiente, Vigilância Sanitária, Blitz Urbana, Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte e Guarda Municipal.

a instalação de pontos de vendas de produtos irregulares em logradouros públicos da capital, a construção e funcionamento irregular de pontos de comerciais, ocupação de imóveis abandonados, inclusive do próprio Município de São Luís, bem como a fiscalização de postos de combustíveis e a realização de atividades irregulares nas praias. As investigações demonstraram que essas atividades fomentavam a prática de vários delitos nas localidades próximas, em especial tráfico de drogas, venda de bebidas alcoólicas para menores, poluição sonora, disputas ilegais de veículos automotores, de agressões físicas, crime contra a vida e transtornos em geral;

- b) Operação Rolezinho: a partir de uma parceria entre Ministério Público do Maranhão, Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Instituto de Criminalística do Maranhão, Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte e Secretaria Municipal de Meio Ambiente, a Operação, coordenada pelas 1º e 2º promotorias de justiça de Controle Externo da Atividade Policial de São Luís-MA, tem o objetivo de combater a circulação de motocicletas irregulares em encontros noturnos e a poluição sonora na cidade de São Luís, produzida por descargas de motocicletas danificadas, substituídas e/ou adulteradas. Igualmente integram a Operação as 1ª e 2ª Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente de São Luís²²⁷;
- c) Projeto Mutirão: desenvolvido pelas 1ª e 2ª promotorias de justiça do controle externo com objetivo inicial de analisar e despachar o passivo existente nas Delegacias de Polícia de São Luís-MA, anteriores a 31 de dezembro de 2016, em uma parceria entre as instituições do sistema de segurança pública²²⁸.

Por seu turno, a pesquisa identificou que as promotorias de justiça militar de São Luís também procuram superar a mera atuação processual, por meio da adesão ao Programa de Atuação em Direitos Humanos (PADHUM)²²⁹, para enfrentamento do racismo, da LGBTfobia e da intolerância religiosa, conforme é possível verificar do Procedimento Administrativo nº 01/2023-7ªPJESPSLS-PADHUM (SIMP-MPMA nº 027442-500/2023), atualmente em curso, cujo objeto visa o adequado enfrentamento das desigualdades decorrentes do preconceito e da discriminação étnico-racial na abordagem policial.

²²⁷ Segundo informações colhidas no site oficial do Ministério Público do Maranhão (www.mpma.mp.br).

²²⁸ Conforme informações colhidas diretamente junto à 25ª Promotoria de justiça especializada do Termo de São Luís.

²²⁹ PADHUM consiste no Programa de Atuação em Defesa de Direitos Humanos, instituído pelo Ato-GPGJ nº 12/2021, de 19 de outubro de 2021, com objetivo de realizar um diagnóstico da situação dos direitos humanos no Maranhão e propor diretrizes para intervenções proativas e reativas da instituição.

Segundo pesquisas²³⁰, essas operações idealizadas e executadas pelas promotorias de justiça de controle externo, com a participação de vários setores, trouxeram resultados importantes para mudança da realidade das localidades beneficiadas, com aplicação dos cânones da Escola de Chicago e da Criminologia do Lugar. Assim, nota-se uma preocupação dos atuais titulares das unidades ministeriais em promover operações que ultrapassem a simples atuação formal de visitação dos estabelecimentos policiais e da verificação rotineira de procedimentos investigatórios nos distritos.

Outrossim, as pesquisas realizadas nos bancos de dados oficiais identificaram iniciativas e projetos desenvolvidos pelos centros de apoio operacional, Ouvidoria, Secretaria de Assuntos Institucionais (SECINST) e promotorias de justiça, em várias áreas de atuação, inclusive no âmbito penal.

No que tange especificamente o Centro de Apoio Operacional (CAOP) Criminal, órgão administrativo de apoio à defesa da segurança pública e defesa social, além de participar do PADHUM, consta ser responsável atualmente por um projeto incorporado ao plano estratégico 2021-2029, denominado: “Aperfeiçoamento de Banco de Dados com Identificação Genética e Íris de Criminosos” (Maranhão, 2022).

Com esses dados já é possível finalizar a presente subseção. A seguir, a pesquisa passará a analisar a natureza fragmentária da atuação do Ministério Público do Maranhão no âmbito criminal na cidade de São Luís e a necessária revisão dos princípios institucionais para reestruturação desse modelo.

4.2.2 Fragmentação e isolacionismo: a necessária adequação dos princípios institucionais à atuação resolutiva e uniforme na tutela penal

Como visto na subseção anterior, o Ministério Público do Maranhão está organizado para atuação no âmbito penal, no termo de São Luís-MA, por meio de dezenas de promotorias de justiça, com circunscrição territorial em toda a cidade. Pela organização atual²³¹, as 37 unidades criminais e a grande maioria das 67 unidades especializadas têm atribuição para exercer o controle externo difuso da atividade policial nos procedimentos e processos de suas

²³⁰ Para uma análise mais aprofundada sobre os resultados benéficos da operação no Bairro Parque Shalon, na cidade de São Luís-MA, consultar a pesquisa desenvolvida por Sales (2023), que encontrou evidências de que a reorganização urbana da área, coordenada pelo Ministério Público, resultou em maior percepção de aumento de qualidade de vida e de segurança aos moradores locais. Resultados positivos semelhantes foram encontrados por Guimarães e Araújo (2019), em relação a intervenção realizada no Conjunto Habitacional Barramar, também na Cidade de São Luís-MA.

²³¹ Dados atualizados de acordo com as alterações determinadas pela Resolução nº 134/2023-CPMP, de 14 de julho de 2023.

atribuições rotineiras, definidos pela matéria de atuação, em respeito ao princípio do promotor natural.

Somada a essa atuação difusa, ainda existem três promotorias de controle externo policial com atribuições para o controle externo concentrado da atividade policial civil e mais duas promotorias de justiça militares para controle externo concentrado da atividade policial militar, todas com sede em São Luís-MA.

Esses números revelam uma extraordinária fragmentação da atividade no âmbito penal do Ministério Público do Maranhão, situação que se agrava na medida em que a região metropolitana de São Luís ainda é formada pelas Comarcas de São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa, cada uma com suas respectivas promotorias criminais e de controle externo, separadas e autônomas em relação às unidades da capital²³².

Nesses termos, em uma única ilha, temos 04 comarcas com seus respectivos promotores de justiça atuando de forma independente e desconectada, com objetivos, métodos e posições jurídicas complementemente individuais. Em contraposição, há evidências científicas que comunidades e áreas tão próximas, sob o aspecto geográfico e socioeconômico, compartilhem os problemas e exerçam influência mútua nas questões ligadas à segurança pública (Cruz, 2010).

Nesses termos, o modelo ministerial de atuação na tutela da segurança pública atualmente é marcado por forte fragmentação, seja de cunho material, seja de cunho territorial, sem que exista um órgão de execução central com atribuições para colher, analisar e promover as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis à adequada defesa coletiva.

Para Berclaz e Moura (2007), existe uma tendência no Ministério Público brasileiro de atuação compartimentada e individual, dentro de um modelo que não contempla um projeto uniforme, resultando em uma atuação assistemática e descoordenada dos promotores de justiça nas tutelas coletivas.

Na mesma linha, Sadek (2009) esclarece que a organização do Ministério Público brasileiro não está baseada em uma hierarquia funcional (monocrática), o que privilegia uma atuação dependente do empenho individual de seus membros, em detrimento da construção coletiva de uma atuação orientada institucionalmente.

Já Almeida (2019) aponta que pesquisas confirmam essa tendência de isolamento dos

²³² Interessante notar que, nos termos do art. 8-A, §2º, do Código de Divisão e Organização Judiciárias do Estado do Maranhão, o Poder Judiciário do Maranhão promoveu a ampliação da jurisdição para todo o território da Comarca da Ilha de São Luís (São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa) das seguintes unidades judiciais: varas de execução penal, vara da saúde pública, varas de entorpecentes, vara de direitos difusos e coletivos, central de inquéritos e custódia e 2ª vara da infância e juventude.

promotores de justiça, como consequência de um histórico modelo de organização espelho ao Poder Judiciário, reforçada pela preponderância dos princípios do promotor natural e da independência funcional, fomentando uma atuação compartimentada e solitária, o que dificulta uma visão das questões coletivas na íntegra²³³.

Em síntese, é possível afirmar que essa tendência de isolamento é ditada principalmente pela hipertrofia de dois princípios institucionais: o princípio do promotor natural e o princípio da independência funcional.

Garcia (2008) afirma que o princípio do promotor natural é um princípio implícito no texto constitucional²³⁴, que se depreende das garantias da inamovibilidade (art. 128, 5º, I, alínea b, CF), da independência funcional (art. 127, parágrafo único, CF), devido processo legal (art. 5º, LIV, CF) e direito de ser processado pela autoridade competente (art. 5º, inciso LIII, CF), bem como pelo art. 24, art. 10, inciso IX, alíneas *e* e *g*, art. 23, §§2º e 3º, e art. 26, §5º, todos da Lei nº 8.625/1993.

A compreensão de todas essas normas permite interpretar e aplicar o princípio do promotor natural como mecanismo de proibição da denominada “acusação de exceção” (de encomenda) ou o afastamento arbitrário de membros nos casos de atuação do Ministério Público, em violação às regras prévias de distribuição interna das atribuições ministeriais²³⁵.

Esse princípio deve ser utilizado como instrumento de preservação dos direitos fundamentais e da autonomia dos membros, e não como obstáculo para a melhor organização ministerial, em respeito aos princípios da eficiência, gestão pública qualificada e melhor planejamento das ações do Ministério Público.

Por seu turno, os princípios institucionais²³⁶ da unidade, indivisibilidade e independência funcional devem ser interpretados e aplicados de forma harmoniosa, para que sejam ferramentas de alcance da missão constitucional do Ministério Público, sem

²³³ Jatahy (2008) esclarece que o espelhamento organizacional do Ministério Público era vital à época dos trabalhos da constituinte, como estratégia para aprovação da almejada simetria de garantias e prerrogativas entre os integrantes das duas carreiras. Todavia, segundo o autor, atualmente esse modelo se encontra ultrapassado e inadequado para cumprir a missão constitucional da instituição.

²³⁴ Em posição contrária, Goulart (2019) afirma que a Constituição Federal de 1988 expressamente consagra o princípio do promotor natural ao prever que “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente”, em seu artigo 5º, inciso LIII.

²³⁵ Garcia (2008) lembra que as jurisprudências do STF e STJ temperaram a aplicação do princípio do promotor natural, esclarecendo que sua intenção visa tão-somente evitar a figura do acusador de exceção, não inviabilizando a designação de membros para prosseguir o acompanhamento de casos já por eles investigados, a atuação conjunta de membros, a delegação de atribuições do procurador-geral de justiça para outro agente, formação de forças-tarefas ou de órgãos colegiados, chegando, inclusive, a negar sua aplicação em casos específicos.

²³⁶ Sobre a natureza dos princípios, Cambi (2015) sintetiza ao afirmar sua natureza de *standards* juridicamente vinculantes, que condensam os valores mais relevantes para se “dizer o direito” ou em nome das “exigências de justiça”.

preponderância ou hierarquia entre eles. Nessa quadra, injustificada qualquer tentativa de prevalência do princípio da independência funcional sobre os demais, posto que obediente à sistemática constitucional vigente²³⁷.

Mazzilli (2008) afirma que o princípio da unidade funcional significa que os membros do Ministério Público integram um único órgão sob a direção de uma única chefia. Ou seja, apesar da existência de muitos órgãos de execução e do princípio do promotor natural, todos pertencem a mesma instituição e estão regidos pelas mesmas normas e diretrizes de atuação.

Seguindo a mesma trilha, Goulart (2019, p. 153) avança um pouco mais, ao afirmar que o princípio da unidade pressupõe que a instituição, pelo conjunto de seus membros, deve estar comprometida com a consecução de um objetivo estratégico comum, qual seja: “[...] a promoção do projeto de democracia participativa, econômica e social delineado na Constituição”. Segundo o autor, se por um lado (plano abstrato) o objetivo define a unidade da instituição, de outro (plano concreto) a unidade garante a concretização dos objetivos institucionais.

Em reforço ao caráter coletivo, o princípio da indivisibilidade significa que os membros do Ministério Público podem ser substituídos uns pelos outros, posto que mantidos os objetivos institucionais, que devem ser perseguidos por todos os membros e unidades componentes da coletividade. Exatamente por isso, não faria sentido a possibilidade de negação dos objetivos institucionais ou de imposição de objetivos individuais, à revelia das estratégias institucionais (Cambi, 2015).

Essa unidade de atuação é perfeitamente compatível com os postulados do princípio da independência funcional, na medida em que nenhum princípio constitucional é absoluto, sendo passível de ponderação e compatibilização sistêmica com as demais normas constitucionais (Bonavides, 2003).

Garcia (2008) afirma que a independência funcional é o princípio que garante, a cada membro ministerial, o gozo do pleno exercício de suas atividades finalísticas, subordinados apenas aos ditames da legislação vigente²³⁸. Para o autor, o princípio da independência funcional contém duas garantias direcionadas aos membros do Ministério Público:

a) a possibilidade de atuar livremente, rendendo obediência apenas à sua consciência e

²³⁷ Arantes (2019) destaca que as garantias e princípios institucionais outorgados pela carta constitucional de 1988 ao Ministério Público não podem ser considerados privilégios corporativistas, posto que representam complemento importante do processo de politização de suas atribuições, sendo instrumentos imprescindíveis para o bom desempenho da instituição.

²³⁸ A preocupação do constituinte foi tamanha em preservar a atuação independente dos agentes ministeriais, que previu como crime de responsabilidade a prática de atos que atentem contra o livre exercício do Ministério Público (art. 85, inciso II, CF).

à lei;

- b) a vedação de responsabilização pelos atos praticados no estrito exercício de suas funções.

Não há dúvida que esse postulado constitui um dos pilares do Ministério Público brasileiro pós-constituição de 1988²³⁹. No entanto, no Estado Democrático de Direito são frequentes os pontos de tensão entre normas, o que demanda a ponderação harmonizadora pelas técnicas de interpretação e aplicação sistemática, sendo certo que essa diretiva não é um fim em si, mas sim um mecanismo a serviço da concretização dos objetivos consagrados pela carta magna.

Dessa forma, para além dos casos de atos teratológicos ou de gravidade extrema, provocados por negligência ou dolo do membro, que permitem a revisão pelo CNMP, o princípio da independência funcional também não está apto a dar guarida à manutenção de posicionamentos individualistas, contrários a formação de um modelo de atuação uniforme e resolutivo ministerial, que busque concretizar direitos e garantias constitucionalmente reconhecidos (Cambi, 2015).

Conforme afirma Goulart (2019), a independência funcional assegura a imunidade dos membros do Ministério Público às pressões externas e internas, na medida em que não podem sofrer penalidades pela simples manifestação de convicções jurídicas. Nada obstante, essa atuação livre dever ser conformada à legislação vigente e aos objetivos estratégicos da instituição, em respeito à Constituição e ao princípio da eficiência.

O direito ao livre exercício da manifestação assegurado pela legislação vigente e confirmada por julgados do Supremo Tribunal Federal²⁴⁰, deve ser orientado pelos princípios da unidade e indivisibilidade, que impõem a adoção de objetivos estratégicos harmônicos e uniformes aos membros da instituição.

Isso se dá pois, ainda que independente em suas manifestações da área fim, os membros do Ministério Público continuam vinculados e subordinados em relação às

²³⁹ Nesse sentido, o enunciado nº 6 do CNMP, de 28 de abril de 2009, categoricamente afirma: “[...] atos relativos à atividade-fim do Ministério Público são insuscetíveis de revisão ou desconstituição pelo Conselho Nacional do Ministério Público”.

²⁴⁰ Cambi (2015) afirma que a posição majoritária da jurisprudência pátria (HC 243.676/SP-STJ, RHC 30.353/RN-STJ, HC 80.315-STF e HC 102.147-AgR-STF) assegura o direito de manifestação do membro do Ministério Público, mesmo contrariando posicionamento anterior de outro membro. A propósito, reconhecendo a relevância jurídica da questão, a corte admitiu a Repercussão Geral tema nº 0496, com o título “Direito do Ministério Público de recorrer, apesar do acolhimento de pleito de impronúncia formulado por Promotor de Justiça posteriormente substituído”, ainda pendente de julgamento, que discutirá, à luz do art. 127, § 1º, da Constituição Federal, a aplicação dos princípios da independência funcional, da unidade e da indivisibilidade.

atividades-meio, campo em que há hierarquia e deveres funcionais a serem observados. Nessa trilha, os membros ministeriais devem cumprir as metas, objetivos e indicadores definidos pela instituição, o que não se confunde com a posição meritória do caso concreto.

Goulart (2019) afirma que o cumprimento da missão do Ministério Público passa pela implementação dos planos e programas de atuação, que definirão as metas, prioridades e ações a serem seguidas e executadas pelos órgãos da instituição, para alcance de seus objetivos estratégicos, por força de imposição constitucional. Por conseguinte, conclui que o cumprimento dos planos estratégicos e de ação é verdadeiro dever constitucional e funcional dos membros do Ministério Público.

Por oportuno, é importante registrar que o Ministério Público brasileiro possui um Planejamento Estratégico Nacional, construído e coordenado pelo CNMP, atualmente vigente no decênio 2019-2029²⁴¹. Da mesma forma, as unidades do Ministério Público também possuem seus próprios planejamentos estratégicos, adequados às peculiaridades locais, definindo seus objetivos, metas, indicadores, projetos e ações²⁴².

Esses planejamentos têm natureza administrativa, ainda que direcionados às atividades finalísticas, o que garante seu poder de vinculação e obrigatoriedade de execução por parte dos membros do Ministério Público, enquanto instituição de garantia dos direitos fundamentais (Cambi, 2015)²⁴³.

Nesse ponto, alinhando essas conclusões com o objeto de estudo desta pesquisa, cresce a importância da construção de planos de ação uniformes e coesos para a formatação da atuação resolutiva na defesa coletiva da segurança pública no Ministério Público do Maranhão, uma vez que, atualmente, dezenas de promotorias de justiça exercem as atribuições criminais no termo de São Luís-MA, o que estimula a sobreposição, desconexão e atomização de ações (Santos, 2018).

Berclaz (2017) expõe o atual estado de atomização e desinformação das promotorias de justiça com atribuição criminal, reclamando a ausência de uma política de persecução penal no Ministério Público brasileiro, resultando em uma completa ausência de paradigmas e parâmetros de atuação na defesa da segurança pública.

Essa atuação isolada impossibilita a melhor gestão das informações criminais e

²⁴¹ A Resolução nº 147/2016, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), estabelece diretrizes para o planejamento estratégico do Conselho Nacional e das unidades e ramos do Ministério Público.

²⁴² O Ato nº 510/2016-GPGJ dispôs sobre o Planejamento Estratégico no âmbito do MPMA. Atualmente está vigente na unidade local o Plano Estratégico do Ministério Público do Estado do Maranhão 2021 – 2029.

²⁴³ A Resolução nº 147/2016-CNMP expressamente segue esse entendimento, ao afirmar o caráter direcionador dos instrumentos de gestão e a obrigatoriedade de cumprimento de suas metas, conforme definidas em cada unidade local.

policiais, matéria prima essencial à elaboração de planos de ação formadores da almejada atuação resolutiva. O referido autor defende a necessidade de reformulação da organização da atuação criminal, que dissemine boas práticas de gestão do trabalho, apoiada na construção de padrões e prioridades de atuação, com avaliação qualitativa do trabalho de membros e servidores, considerando a complexidade do crime e do problema da violência em nosso país.

Diante desse estado de coisas, do número de promotorias com atribuição criminal, do modelo de organização territorial e de distribuição interna dos feitos criminais, é preciso refletir sobre a capacidade do Ministério Público do Maranhão em formular um modelo resolutivo na defesa da segurança pública, que priorize a solução das causas, a identificação dos problemas e o uso de dados para formulação de planos, ações e projetos, que garanta uma atuação uniforme e coordenada dos órgãos de execução.

Esses planos de ação, na seara da defesa da segurança pública, devem ser construídos a partir de um modelo de participação democrática interna e externa, com efetivo engajamento de membros, órgãos da Administração Superior da instituição, órgãos do sistema de justiça, órgãos do sistema de segurança, representantes da sociedade em geral e das comunidades diretamente envolvidas (Guimarães, 2019b).

Assim, é possível encerrar essa seção fazendo a devida aproximação entre a necessidade de construção de uma política coordenada de atuação criminal do Ministério Público e a obrigatoriedade da obediência aos instrumentos de planejamento e planos de ação formatados democraticamente, para cumprimento dos objetivos estratégicos da instituição.

4.3 Afinal, é possível uma atuação resolutiva no âmbito penal na cidade de São Luís?

Nesta seção final, a pesquisa identificará os principais elementos estruturais e organizacionais do Ministério Público do Maranhão aptos a influenciar positiva ou negativamente na formação de um modelo resolutivo no âmbito penal, por meio de uma atuação estratégica e integral de defesa coletiva do direito à segurança, conforme explanado nos itens anteriores.

4.3.1 Desafios organizacionais do Ministério Público do Maranhão na tutela penal resolutiva

Nesta primeira subseção, a pesquisa analisará alguns elementos organizacionais que representam desafios à implementação de um modelo resolutivo de atuação no âmbito penal pelo Ministério Público do Maranhão, na cidade de São Luís-MA.

- 1) **Ausência de órgão ministerial especializado na defesa do direito à segurança pública.** A análise das normas internas de organização do Ministério Público do Maranhão, no termo de São Luís, revelou que, atualmente, não existe a previsão de órgão de execução especializado na defesa coletiva do direito à segurança pública (Resolução nº 02/2009-CPMP).

Cabe lembrar que, seguindo a linha defendida nesta pesquisa (Rodrigues, 2021a), existe uma diferença conceitual e de abrangência entre a tutela coletiva da segurança pública e controle externo da atividade policial, sendo que a estrutura do Ministério Público do Maranhão contempla apenas esta última atividade e, mesmo assim, moldada para uma atuação repressiva e restrita à atividade policial civil e militar, conforme análise feita do texto do artigo 6-A, alínea *n*, da Resolução nº 02/2009-CPMP.

Dessa forma, o Ministério Público do Maranhão não contempla a defesa coletiva do direito à segurança pública como área de atuação autônoma, merecedora de uma tutela ministerial especializada e ampla, limitando-se a prever o controle da atividade policial em sentido estrito.

Esse vácuo de atribuições compromete gravemente a atuação do Ministério Público do Maranhão no combate à criminalidade dentro de um modelo preventivo e não reativo. Ao limitar sua atuação ao campo exclusivamente repressivo e do controle policial militar e civil, a instituição alija sua participação proativa no fomento das políticas públicas de segurança, bem como na organização ambiental e social das comunidades mais vulneráveis para prevenção da violência, que fica dependente de atuações isoladas e voluntárias de membros comprometidos com uma visão institucional mais ampliada.

Em outras palavras, a organização atual não contempla a atuação do Ministério Público do Maranhão como agente fundamental no fomento das políticas públicas de segurança, assim como desconsidera o papel essencial das guardas municipais e dos demais setores públicos de natureza não policial na implementação de medidas eficazes ao combate da criminalidade, nos termos do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), decênio 2021-2030 (Lei nº 13.675/2018 e Decreto nº 10.822/2021) e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, biênio 2023-2024 (Lei nº 11.530/2007 e Decreto nº 11.436/2023).

Assim, a ausência de uma unidade ministerial especializada na tutela coletiva da segurança pública, com atribuições judiciais e extrajudiciais, inibe a atuação da instituição na prevenção da criminalidade, por meio da promoção de políticas de fortalecimento da

convivência comunitária pacífica, medidas de resgate da coesão social, aproximação entre moradores e órgãos públicos, a identificação de áreas de delinquência, identificação e correção do mau funcionamento das instituições sociais e dos serviços públicos na comunidade, conforme preconizado pela Escola de Chicago (Park, 1915; Shaw, 1970; Burgess, 2008).

- 2) Ausência de um órgão central de coordenação e execução regional.** A pesquisa verificou que não há um órgão de execução central especializado na atuação do controle externo de atividade policial com atribuição concorrente com as unidades locais, que possa receber, analisar e trabalhar os dados coletados durante as visitas às repartições policiais e em relação aos documentos requisitados.

Da análise dos atos administrativos foi possível constatar que, além de dezenas de promotorias de justiça criminais e especializadas que exercem o controle difuso concomitantemente, o controle concentrado da atividade policial é exercido pelo Ministério Público na cidade de São Luís por meio de três unidades com atribuições para atividade policial civil e mais duas unidades responsáveis pela atividade policial militar.

Rodrigues (2012) identifica esse desafio à atuação ministerial, pois a especialização e diversificação das atribuições entre várias promotorias de justiça estabelecem espaços isolados não propícios ao diálogo horizontal, resultando em verdadeiro caos funcional com intenso desperdício de energia e dinheiro público, em clara contradição ao perfil resolutivo da instituição.

De acordo com Caruncho e Glitz (2019), a ausência de um órgão central de execução e coordenação prejudica a eficiência das promotorias de justiça com atribuição do controle externo da atividade policial, em ambos os aspectos (difuso e concentrado), diante da perda e fragmentação das informações.

Desse modo, trazendo para o objeto de estudo, entende-se que somente um órgão central poderia promover a análise das informações colhidas pelas promotorias de justiça dos 04 termos existentes atualmente na Comarca da Ilha de São Luís²⁴⁴ que, em virtude da atribuição territorial municipal, atualmente trabalham isoladas e desconectadas.

Chama atenção que o próprio Poder Judiciário, em certa medida, já aperfeiçoou sua organização interna, visando dirimir essa deletéria fragmentação de atuação, ao estipular que

²⁴⁴ Comarca organizada nos termos do art. 8-A do Código de Divisão e Organização Judiciárias do Estado do Maranhão (Lei Complementar Estadual nº 14/1991), com alterações da Lei Complementar Estadual nº 256/2022.

as varas de execução penal, a vara da saúde pública, as varas de entorpecentes, a vara de direitos difusos e coletivos, a central de inquéritos e custódia e 2ª vara da infância e juventude (atos infracionais) têm jurisdição em toda área da Comarca da Ilha de São Luís. Ou seja, a jurisdição dessas unidades judiciais abrange os quatro termos da Comarca (São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa)²⁴⁵.

Da simples análise do texto legal é fácil constatar um predomínio de unidades judiciais ligadas à persecução penal e análise de questões envolvendo direitos difusos e coletivos, o que indica a preocupação do Judiciário maranhense em garantir eficiência às atividades jurisdicionais, movimento ainda não realizado pelo Ministério Público do Maranhão na tutela do direito à segurança.

Essa situação é agravada em relação às promotorias de justiça criminais e especializadas que exercem o controle difuso, posto que representam mais de 80 promotorias de justiça completamente desconectadas, o que resulta em completo desperdício de dados e de sinergia. Esse modelo, sem a coordenação de um órgão central, estimula a compreensão de erros funcionais como casos isolados e não como resultado de falhas estruturais permanentes (Caruncho; Glitz, 2019).

Assim, existe uma dupla lacuna na organização do Ministério Público do Maranhão, pois não possui em sua estrutura uma unidade central de coordenação das atribuições do controle externo da atividade policial (art. 3º, parágrafo único, Resolução do CNMP nº 20/2007²⁴⁶) e nem tampouco um órgão central com atribuições da defesa coletiva da segurança pública (art. 4º da Resolução do CNMP nº 278/2023.).

Essa ausência de coleta e análise de dados impede uma visão ampla do litígio e a identificação das causas da criminalidade, o que torna mais difícil a atuação estratégica, por meio de medidas consagradas pela Criminologia do Lugar, tais como: o policiamento de *hot spots*, prevenção situacional do crime, policiamento orientado pelo problema, policiamento comunitário, construção de áreas defensivas e redução do custo-benefício da prática criminosa (Jacobs, 1961; Cohen; Felson, 1979; Clarke, 1980; Clarke; Cornish, 1985; Sampson; Groves, 1989).

Ademais, a existência de um órgão central permitiria a formação de uma equipe de servidores para auxílio do trabalho finalístico dos membros, possibilitando uma prestação de serviço especializada e mais profissional, o que se mostra impossível em uma estrutura

²⁴⁵ Nos termos do art. 8-A, §2º, do Código de Divisão e Organização Judiciárias do Estado do Maranhão (Lei Complementar nº 14/1991).

²⁴⁶ Cabe lembrar que a Resolução CNMP nº 20/2007 foi expressamente revogada pela Resolução CNMP nº 279/2023.

atomizada e dispersa.

3) Modelo de direcionamento institucional das atividades (atuação por planos, programas e projetos no âmbito penal). Como já demonstrado, o modelo organizacional com dezenas de unidades ministeriais com atuação simultânea no controle externo da atividade policial (difuso e concentrado), dirigidas por membros com independência funcional, naturalmente estimula a prevalência de posicionamentos individuais em prejuízo de uma visão ampliada de unidade institucional.

Conforme afirma Almeida (2019), existe uma tendência isolacionista no Ministério Público brasileiro, especialmente fundamentada pela injustificada hipertrofia dos princípios do promotor natural e da independência funcional, em detrimento dos princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade. Esse enfraquecimento da unidade institucional representa um grave desafio ao Ministério Público do Maranhão na busca de um novo modelo de atuação resolutivo e uniforme no âmbito criminal²⁴⁷.

Entende-se ser plenamente possível compatibilizar o princípio da independência funcional e a atuação coordenada na seara penal, por meio da estruturação de planos de ação dos órgãos com atribuições criminais e no controle externo da atividade policial, criando uma verdadeira política institucional de persecução penal, conforme defendido por Berclaz (2017).

Seguindo essa trilha, é necessário que o Ministério Público do Maranhão aprimore seus mecanismos de planejamento estratégico na defesa da segurança pública, visando a construção de uma ação articulada entre os diversos órgãos de execução com atribuições criminais, para formação de uma unidade de atuação (Santos, 2018). Conforme esclarece Pirajá (2023), deve-se construir uma verdadeira atuação por planos, programas e projetos também no âmbito penal.

O grande desafio consiste em construir essa rede articulada sem a existência de um órgão central de execução dentro da estrutura organizacional do Ministério Público do Maranhão. No modelo atual, múltiplas promotorias de justiça atuam desconectadas, o centro de apoio operacional fica isolado e a defesa da segurança pública é feita de forma fragmentada, impedindo uma visão ampliada dos fatores criminógenos.

Rodrigues (2012) defende que o diálogo institucional ou a solidariedade interna entre

²⁴⁷ Garcia (2008) ressalta a relação inversamente proporcional entre independência e unidade, afirmando que quanto maior a independência funcional dos membros menor a unidade institucional do Ministério Público, concluindo que seriam contrários à lei os atos que tentassem uma uniformização de atuação, o que vai na contramão do defendido neste trabalho.

os agentes do Ministério Público é etapa fundamental para a construção de um modelo resolutivo de atuação, sendo imprescindível uma organização estrutural da instituição apta a delimitar de forma precisa as atribuições das unidades, fomentar a atuação em conjunto, a comunicação produtiva e a disposição para efetiva interação funcional.

Assim, é vital o preenchimento dessa lacuna, com a construção de uma política criminal instrumentalizada por meio de planos de ação e projetos direcionados especialmente à defesa coletiva da segurança pública, controle externo da atividade policial e para o fomento de políticas públicas na área, com o acompanhamento e auxílio do centro de apoio operacional (Santos, 2018).

Nessa linha, é necessário um melhor direcionamento para a formação uniforme de uma ação institucional, que dependa menos do voluntarismo individual de cada membro, em benefício de uma cultura coletiva (Almeida, 2019)²⁴⁸.

4) Distribuição e acompanhamento dos feitos no Ministério Público do Maranhão. Os princípios da independência funcional, do promotor de natural e da unidade também estão ligados a outro desafio que precisa ser melhor trabalho no Ministério Público do Maranhão, qual seja, a divergência de entendimentos entre membros durante o curso de um mesmo feito.

Várias circunstâncias podem ensejar a atuação de dois ou mais membros em uma mesma causa criminal, tais como: promoção, remoção, férias, afastamentos, licenças, ascensão do processo ou procedimento para uma instância superior, dentre outros.

Já restou consignado neste trabalho que a jurisprudência pátria reconhece o direito do membro do Ministério Público de se manifestar conforme seu entendimento, ainda que contrariando a posição anterior já exarada nos autos por outro membro, em respeito ao princípio constitucional da independência funcional (Cambi, 2015).

Desta feita, é muito comum que durante a análise de casos criminais ou representações haja grande variação de entendimentos, o que prejudica a conformação de um entendimento institucional uniforme de caráter resolutivo, conforme defendido nesta pesquisa (Vasconcelos, 2013)²⁴⁹.

²⁴⁸ Sobre o tema, Black (1973) afirma que instituições que tendem a atuar a partir de casos específicos têm dificuldade em reconhecer padrões gerais e, por conseguinte, uma tendência de promover uma atuação reativa e não preventiva.

²⁴⁹ Um exemplo prático dessa alternância de manifestações exaradas por membros do Ministério Público na mesma ação judicial, pode ser verificada neste caso que chegou ao Superior Tribunal de Justiça (5ª Turma), Habeas Corpus nº 171.306 - RJ (2010/0080764-6), Relator Min. Gilson Dipp, julgado em 20 de outubro de 2011.

Costa e Almeida (2022, p. 348) reconhecem que muitas ações do Ministério Público sofrem com descontinuidade ou mesmo divergências de entendimentos entre membros, prejudicando a formação de uma vontade institucional, o que revelaria uma “[...] ‘tensão’ entre os princípios da unidade e da independência funcional, uma vez que, em face da aplicação de prerrogativas afeitas à independência do membro, a atuação traçada em primeira instância seria descontinuada pela segunda [...]”.

Como visto, essa dificuldade não ocorre apenas entre membros do primeiro grau, pois na fase recursal também o(a) procurador(a) de justiça tem ampla liberdade e independência de manifestação, resultando, de forma corriqueira, que medidas e ações promovidas pelo Ministério Público de 1º grau fiquem “acéfalas”, como já afirmou Ribeiro (2015), em absoluta contradição com as defesas que, via de regra, são melhor representadas na fase recursal²⁵⁰.

Analizando o tema sob o prisma da unidade, Salgado (2011) sugere a criação de um órgão dentro da arquitetura organizacional, que centralizasse a coordenação e execução da política de atuação ministerial, visando contribuir positivamente para a formação de uma coesão em torno de uma vontade coletiva. Esse órgão central poderia ser o catalisador de uma aproximação, comprometimento e melhor diálogo institucional entre os membros, de primeiro e segundo graus, que poderiam atuar nos casos de forma integrada, criando uma poderosa sinergia²⁵¹.

Essa fragilidade aguarda um enfrentamento pelo Ministério Público do Maranhão, não para tolher a independência funcional de seus membros, obrigando a perpetuação da posição jurídica manifestada previamente, mas para reforçar a necessidade de cumprimento do planejamento estratégico e dos planos de ações de uma política de segurança pública, que ainda precisa ser construída.

Assim, o Ministério Público do Maranhão precisa refletir sobre essa fragilidade e buscar mecanismos de redução de danos à sua atuação resolutiva no âmbito criminal, ponderando o respeito aos princípios institucionais com a efetivação do princípio da eficiência e de seus objetivos constitucionais.

5) Não desenvolvimento de uma atuação seletiva no âmbito penal. A pesquisa não identificou atos administrativos ou normativos no Ministério Público do Maranhão

²⁵⁰ Caber destacar que a Recomendação nº 57/2017-CNMP trata do tema, buscando fomentar a interação e a integração entre os membros do Ministério Público que atuam nas diversas instâncias jurisdicionais, especialmente nas causas mais complexas e/ou nas de grande repercussão social.

²⁵¹ Salgado (2011) sugere a criação de um gabinete de atuação integrada composto por procuradores, promotores e servidores exatamente como modelo organizacional para impedir o isolamento, compartimentação e descontinuidade dos trabalhos ministeriais no âmbito penal, no primeiro e segundo graus. Essa também é a linha seguida pelo GAESP do Ministério Público do Paraná (Caruncho; Glitz, 2019).

que autorizem, com segurança jurídica, a efetiva atuação estratégica e seletiva no âmbito penal.

Conforme desenvolvido principalmente ao longo do capítulo anterior, os estudos da Escola de Chicago e da Criminologia do Lugar trazem fortes indícios que a distribuição geográfica dos crimes não é aleatória, mas sim determinada pela natureza do crime e por circunstâncias objetivamente mensuráveis, tais como: a conduta da vítima, as condições do lugar e modo de relacionamento entre as pessoas do local (Brantingham; Brantingham; Andresen, 2017).

Nessa senda, uma atuação resolutiva precisa trabalhar com a coleta de dados conhecidos e produzidos pelas unidades ministeriais de execução, para compreender a distribuição espacial dos crimes, seus padrões e os lugares de maior incidência (*hotspots*). A partir dessas informações, o Ministério público do Maranhão poderia elaborar sua política de persecução penal, atuando de forma racional e seletiva, utilizando os recursos públicos eficientemente, na busca da almejada resolutividade na prevenção e repressão das violências.

Galanter (1994) afirma que a seletividade e racionalidade são primordiais para a construção de uma atuação estratégica, apta a diminuir a institucionalização de conflitos. Todavia, a pesquisa desenvolvida por Almeida (2019) identificou obstáculos aptos a dificultar a concretização na prática de uma atuação seletiva e estratégica no Ministério Público²⁵².

Além da já analisada tendência ao isolacionismo e a hipertrofia do princípio da independência funcional, no âmbito penal ainda incide o princípio da obrigatoriedade que, em curtas palavras, determina que o órgão acusador público atue em todos os casos que cheguem ao seu conhecimento, dada a indisponibilidade da ação penal, nos termos do artigo 24 do Código Penal (Mazzilli, 2008).

Segundo Almeida (2019), há evidências que a combinação da obrigatoriedade da atuação ministerial, com grande demanda de casos e cobrança de resultados quantitativos reforça a tendência do desenvolvimento de uma visão casuística, de cunho reativo, focado nas consequências e limitada a solução do caso concreto.

Aqui, sem entrar na discussão acadêmica sobre a conveniência da adoção do princípio da oportunidade em terras brasileiras, digressão que fugiria dos objetivos desta pesquisa, o que se pretende enfatizar é a possibilidade do Ministério Público do Maranhão criar mecanismos e ferramentas que permitam uma atuação racional e planejada na seara penal, que

²⁵² Cabe registrar que a pesquisa foi realizada no Ministério Público do Estado de São Paulo, entre os anos de 2017 e 2019.

minimize esses efeitos prejudiciais à atuação resolutiva ministerial (Santos, 2018).

Cabe registrar que o Conselho Nacional do Ministério Público, especialmente por meio da Recomendação nº 54/2017 e das Resoluções nº 277/2023, 278/2023 e 279/2023, não deixa dúvida sobre o dever de as unidades locais ministeriais atuarem de forma planejada e resolutiva, inclusive no âmbito penal, sendo válida a priorização de áreas de atuação ou de ações na busca da eficiência e na solução de conflitos²⁵³.

Ocorre que, da análise dos atos normativos e do plano estratégico do Ministério Público do Maranhão 2021-2029 (Maranhão, 2022), não obstante a existência de projetos ligados à área da segurança pública, não foram identificadas ações ou normas que apresentem as balizas adequadas para o desenvolvimento de processos estruturados de seletividade orientados por critérios objetivos e racionais, para conformação de uma atuação estratégica dos órgãos de execução, sem o risco de eventual questionamento disciplinar ou de validade dos atos eventualmente praticados.

Nessa senda, o princípio da obrigatoriedade penal precisar ser melhor trabalhado dentro do Ministério Público do Maranhão, visando sua aplicação em perfeita sintonia com os princípios da eficiência, da autonomia e da independência funcional, para construir e regulamentar a possibilidade de uma discricionariedade persecutória regrada e declarada, conforme defendido por Figueiredo (2016)²⁵⁴.

Assim, o Ministério Público ainda se ressentido de uma doutrina interna apta a orientar uma atuação penal resolutiva, sem desprezar seus princípios institucionais e da obrigatoriedade penal, com método e segurança jurídica, abandonando resquícios de atuação individualista e desconcertada de seus membros (Costa; Almeida, 2022).

6) Modelos de movimentação na carreira. Atualmente, os institutos de movimentação da carreira não se apresentam como instrumentos de aprimoramento da gestão por competências e da atuação resolutiva no Ministério Público do Maranhão.

No modelo definido pela legislação federal e pelas normas constitucionais vigentes, a

²⁵³ Nesse sentido, inserido no próprio Manual de Resolutividade do Ministério Público, elaborado pela Corregedoria Nacional, Couto (2023) destaca a importância da priorização da tramitação de inquéritos e processos judiciais criminais que tratem de algumas espécies de crimes especialmente danosas à sociedade ou que estejam parados há mais de 180 dias.

²⁵⁴ Figueiredo (2016) defende a possibilidade de um modelo eficiente de persecução penal, mas que preserve seu caráter republicano, por meio da admissão de uma seletividade declarada e previamente regrada, de modo a permitir o controle judicial e social dos atos. Nesse modelo, seria possível definir prioridades de investigação utilizando critérios objetivos, ligados a viabilidade e/ou gravidade dos crimes perseguidos em determinada circunscrição, o que garantiria a transparência e legalidade.

distribuição interna das atribuições do Ministério Público do Maranhão é feita por promotorias e procuradorias de justiça, órgãos de execução, com seus respectivos titulares (Lei Complementar Estadual nº 13/1991).

No que tange a forma de movimentação horizontal, constata-se que, desde a Lei Complementar Estadual nº 195/2017²⁵⁵, a remoção voluntária é decidida unicamente pelo critério da antiguidade na carreira, desconsiderando aspectos ligados ao merecimento, habilidades ou competências individuais para escolha do membro para preenchimento do cargo.

Por conseguinte, aberta vaga em uma promotoria de justiça e inscritos dois ou mais membros para concorrer à vaga, a Administração Superior não tem instrumentos de gestão administrativa e estratégica para escolher aquele com maior expertise, perfil ou experiência na matéria, valendo exclusivamente o critério da antiguidade na carreira.

Já na movimentação vertical, a promoção é definida pela observância de dois critérios, alternados, de antiguidade e de merecimento dos candidatos. Contudo, da análise do art. 77, §2º, da Lei Orgânica do Ministério Público do Maranhão (LC nº 13/1991, alterada pela LC nº 77/2004), verifica-se que o merecimento segue uma série de critérios ligados à conduta social e à carreira do candidato, mas não faz nenhuma menção a análise das competências e habilidades para melhor desempenho das atribuições da futura unidade ministerial que será preenchida²⁵⁶.

Ou seja, o foco do merecimento está voltado para o passado, como prêmio pelo histórico funcional e de vida do candidato, e não como instrumento de gestão de competências para o melhor desempenho das futuras atribuições, por meio da avaliação da especialização, vocação ou experiência na área de atuação.

Desse modo, é possível verificar que a movimentação na carreira do Ministério Público do Maranhão não pode ser classificada como instrumento de efetivação da gestão por competências, o que eventualmente pode resultar em escolhas que não promovam a especialização e melhoria da atuação funcional, comprometendo a eficiência da instituição.

²⁵⁵ A Lei Complementar nº 195/2017, deu nova redação ao artigo 85 da Lei Complementar nº 13/1991.

²⁵⁶ Nos termos do art. 77, §2º, da LC nº 13/1991 (com redação dada pela LC nº 77/2004) o merecimento será aferido pela análise: I – a conduta do membro do Ministério Público na sua vida pública e particular e o conceito de que goza na Comarca; II – a pontualidade, a assiduidade e a dedicação no cumprimento das obrigações funcionais; III – o aprimoramento da sua cultura jurídica, através de cursos especializados, publicação de livros, teses, estudos, artigos e obtenção de prêmios relacionados com sua atividade funcional; IV – a eficiência na interposição de recursos; V – o interesse demonstrado no desenvolvimento e aprimoramento do Ministério Público; VI – a contribuição à organização e melhoria dos serviços judiciários e correlatos da comarca; VII – a atuação em Comarca que apresente particular dificuldade para o exercício do cargo.

4.3.2 Vantagens e potencialidades para efetivação da tutela resolutiva no âmbito penal na cidade de São Luís-MA

Nesta última subseção, a pesquisa passará a analisar alguns pontos fortes e possibilidades facilitadoras à implementação de um modelo de atuação resolutivo no âmbito penal pelo Ministério Público do Maranhão, no termo de São Luís, a partir dos elementos estruturais já existentes atualmente, na linha defendida pela teoria de base adotada nos capítulos anteriores.

1) Projetos já desenvolvidos pelas Promotorias de Justiça de controle externo da atividade policial de São Luís-MA. Durante as investigações foi verificado que, mesmo diante de um arcabouço normativo interno omissivo sobre a defesa coletiva da segurança pública, as promotorias de justiça de controle externo da atividade policial de São Luís assumiram a iniciativa de promover projetos de atuação preventiva, seguindo as balizas da Escola de Chicago e Criminologia do Lugar.

Da análise do modelo de organização do Ministério Público do Maranhão (Resolução nº 02/2009-CPMP), constatou-se que a instituição não prevê a especialização da defesa da segurança pública, atuando dentro de um modelo fragmentado, que divide entre dezenas de promotorias de justiça o exercício das atribuições criminais e de controle externo, sem a existência de um órgão central, o que foi considerado um ponto de desafio na visão desta pesquisa.

Todavia, viu-se que, nos últimos anos, as promotorias de justiça de controle externo da atividade policial de São Luís desenvolveram e executaram com sucesso projetos e operações que impactaram positivamente na defesa da segurança, por meio de uma atuação proativa e preventiva, a exemplo das seguintes ações: Operação Manzuá; Operação Rolezinho; Ações integradas de Ordenamento Urbano como Ferramenta de Combate à Criminalidade (Guimarães; Araújo, 2019; Sales, 2023).

Essas operações seguem a lógica de atuação defendida por esta pesquisa pois não estão limitadas à tradicional atuação ministerial de gabinete, confinada ao mero acionamento tardio dos órgãos do sistema de justiça criminal (Rodrigues, 2012). Ao contrário, esses projetos e operações revelam que os atuais ocupantes dessas unidades ministeriais estão abertos e sensíveis à consolidação de um modelo resolutivo de atuação, adequado às exigências constitucionais e à própria natureza de uma instituição de garantia (Ferrajoli,

2017).

Assim, verifica-se que o Ministério Público do Maranhão possui um sólido ponto de partida para a mudança do modelo de atuação, na medida em que já possui promotorias de justiça especializadas no controle externo concentrado da atividade policial no termo de São Luís (três para controle da polícia civil e duas para o controle da atividade militar), dirigidas por membros com histórico de práticas adequadas ao modelo resolutivo.

2) Promotorias de Justiça Distritais da Cidadania de São Luís. Durante as pesquisas realizadas foi constatado que no ano de 2021 foram criadas no âmbito do Ministério Público do Maranhão as 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª e 7ª Promotorias de Justiça Distritais da Cidadania de São Luís, classificadas no grupo funcional das Promotorias de Justiça Especializadas, cada uma com área geográfica de atuação constante dos polos descritos no anexo I da Resolução nº 105/2021-CPMP, publicada em 13 de outubro de 2021.

O ato regulamentar assim definiu as atribuições dessas novas unidades ministeriais, nos termos do art. 6-A, alínea *p*, da Resolução nº 02/2009-CPMP²⁵⁷:

p) Distritais - Atuar extrajudicialmente, com a utilização, entre outras formas cabíveis, dos instrumentos do atendimento ao público, da audiência pública, da recomendação e do termo de ajustamento de conduta, na região de sua circunscrição, na defesa de direitos sociais e individuais indisponíveis em áreas especializadas de atuação do Ministério Público, particularizadas em resolução própria para cada distrito definido, encaminhando às Promotorias de Justiça da comarca com atribuição originária os processos de casos não resolvidos na instância administrativa. Atuar na defesa da eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas e serviços prestados, no âmbito de sua atuação extrajudicial.

Da leitura do ato, é possível depreender que essas promotorias de justiça têm atuação em bairros da cidade de São Luís, abrangidos por sua circunscrição, com a atribuição genérica de promover a defesa de direitos sociais e individuais, visando a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, no âmbito exclusivamente extrajudicial e consensual.

Considerando a natureza dessas atribuições e diante da ausência, já destacada, de promotorias especializadas na defesa da segurança pública ou mesmo de unidades com atuação criminal vinculadas territorialmente, como reclamado pelas teorias mais modernas apresentadas ao longo desta pesquisa, abre-se um fecundo campo de oportunidade a partir da

²⁵⁷ Com redação alterada pela Resolução nº 105/2021-CPMP.

atuação conjunta entre as promotorias de justiça de controle externo concentrado e as promotorias de justiça distritais da cidadania, visando o fomento de políticas públicas, a aproximação com as comunidades e a coleta de informações para identificação dos problemas estruturais locais e fatores de criminalidade²⁵⁸.

Nesses termos, seria possível a construção de um plano de ação conjunto que aproximasse as atuações dessas promotorias de justiça para fomento da eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas e serviços de segurança pública em áreas com maiores taxas de criminalidade, dentro de um planejamento estratégico uniforme da instituição.

3) Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Fundamentais, Itinerante e Gabinete de Mediação Comunitária (GABMC). Precursoras das promotorias de justiça distritais da cidadania, as Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Fundamentais e Promotoria de Justiça Itinerante realizam um trabalho de atendimento comunitário, merecendo destaque as seguintes atribuições:

[...] Conhecer, quando em atuação em serviço de atendimento comunitário itinerante, em caráter preparatório e independentemente de reserva de atribuição a outro órgão de execução, dos fatos lesivos a interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis ou homogêneos, encaminhando ao detentor da reserva os procedimentos das questões não resolvidas pela via da composição. Promover, diretamente ou através do serviço de atendimento comunitário itinerante e como mediador ou instrumentalizador da mediação realizada por terceiro, a solução pacífica de conflitos, referendando, quando cabível, o acordo obtido, na forma do artigo 57, parágrafo único, da Lei nº 9.099/95 [...].

Na medida em que essas promotorias de justiça fazem um trabalho de atendimento comunitário, atuando de forma proativa, chegando em locais normalmente afastados e não acessados pelos serviços das instituições do sistema de justiça, podem servir de instrumento à pacificação social e de aproximação entre as comunidades mais vulneráveis e as unidades ministeriais com atuação criminal. Esse trabalho também é exercido pela Ouvidoria Geral do Ministério Público como porta de entrada de demandas da população²⁵⁹.

²⁵⁸ Sobre o tema, consultar Martins (2018), que pesquisou as etapas de implementação e resultados do Projeto Promotoria Comunitária desenvolvido pelos integrantes da 3ª Promotoria de Justiça do Tribunal do Júri da Comarca da capital do Ministério Público do Estado de São Paulo, inspirado no modelo estadunidense da *Community Prosecution*, a partir de estudos da *American Prosecution Research*. Esse projeto busca atuar na solução de problemas sociais e das políticas públicas que interferem direta ou indiretamente nas questões de segurança pública e justiça criminal. Essa interessante experiência pode ser melhor conhecida no site oficial da instituição (www.mpsp.mp.br).

²⁵⁹ Merece destaque, de acordo com o Plano Estratégico do Ministério Público do Maranhão 2021-2029 (Maranhão, 2022), o Projeto “Ouvidoria itinerante: o MP mais próximo do cidadão”, desenvolvido e coordenado pela Ouvidoria Geral do Ministério Público do Maranhão, que, por meio do atendimento da

Aliás, na mesma linha é a atuação do Gabinete de Mediação Comunitária (GABMC) previsto pela Resolução nº 28/2015-CPMP, com atribuição de promover o Programa dos Núcleos de Mediação Comunitária. Esses órgãos e iniciativas visam exatamente intensificar o diálogo com a sociedade e fomentar a solução pacífica de conflitos, criando um grande campo de atuação institucional.

O potencial de contribuição desses órgãos é enorme, desde que o Ministério Público do Maranhão promova a aproximação dessas unidades, coletando e processando informações para construção de um quadro real dos problemas das comunidades, voltado para a prevenção de criminalidade, dentro de um planejamento estratégico, coordenado por órgão central com poder de execução e defesa coletiva da segurança pública.

4) Promotorias de Justiça Especializadas. O Ministério Público do Maranhão optou por dividir suas atribuições em três grandes grupos de promotorias de justiça: cíveis, criminais e especializadas, nos termos do art. 2º da Resolução nº 02/2009-CPMP. Segundo pesquisa realizada na legislação interna da instituição, o termo judiciário de São Luís, integrante da Comarca da Ilha de São Luís, área objeto do estudo, conta atualmente com 67 promotorias de justiça especializadas²⁶⁰.

Essas unidades especializadas são subdivididas em dezesseis áreas de atuação, nos termos do art. 6º-A da Resolução nº 02/2009-CPMP (acrescentado pela Resolução nº 27/2015 – CPMP, de 30 de março de 2015):

- a) defesa do patrimônio público e da probidade administrativa;
- b) defesa das ordens tributária e econômica;
- c) fiscalização de fundações e entidades de interesse social;
- d) defesa do meio ambiente;
- e) defesa do consumidor;
- f) defesa da infância e juventude;
- g) defesa dos direitos fundamentais;
- h) defesa da saúde;
- i) defesa do idoso;
- j) defesa da pessoa com deficiência;
- k) defesa da educação;

população nos bairros de São Luís, busca fortalecer os processos de comunicação e a imagem institucional, bem como intensificar o diálogo com a comunidade e fomentar a solução pacífica de conflitos.

²⁶⁰ De acordo com alterações determinadas pela Resolução nº 134/2023-CPMP, de 14 de julho de 2023.

- l) defesa da mulher;
- m) justiça militar;
- n) controle externo da atividade policial;
- o) conflitos agrários;
- p) distritais.

Como já amplamente destacado aqui, não há grupo especializado na defesa da segurança pública, o que foi identificado como fraqueza estrutural que precisa ser trabalhada internamente. No entanto, cabe destacar como ponto forte a larga tradição e expertise desenvolvida pelo Ministério Público na atuação extrajudicial e administrativa para defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, especialmente depois da Constituição Federal de 1988.

Ao longo das décadas, o Ministério Público do Maranhão vem apresentando forte trabalho nas mais diversas áreas de atuação, construindo uma cultura de atuação, processos de trabalho e rede de relacionamentos com a sociedade civil. Essa ambiência é fator facilitador à reprodução de práticas vencedoras para criação de um microsistema voltado à defesa coletiva da segurança pública nos moldes aqui projetados.

Ademais, não custa relembrar que o embasamento teórico adotado nesta pesquisa traz evidências de que a melhoria da qualidade de vida geral também gera, ainda que indiretamente, redução nas taxas de criminalidade e na promoção de esquemas sociais criminógenos, uma vez que influencia nas condições sociais coletivas e individuais (Simons; Burt, 2011).

Nessa senda, na medida em que o trabalho das dezenas de promotorias de justiça especializadas promove a redução das desigualdades e contribui para concretização dos direitos fundamentais mais básicos, influencia positivamente na melhoria geral das taxas de criminalidade.

Por consequência, a existência dessas unidades especializadas, com grande experiência de atuação em suas respectivas áreas, abre grandes possibilidades de sinergia de atuação entre os órgãos ministeriais, com promissoras perspectivas em relação à defesa do direito à segurança e na prevenção da criminalidade, desde que o Ministério Público do Maranhão consiga estimular o diálogo interno, formular um modelo de atuação coordenado e replicar boas práticas de gestão.

5) Grupos de Atuação Especial do Ministério Público do Maranhão. O Ministério Público do Maranhão já conta com três grupos de atuação especial

criados e devidamente em funcionamento, nos termos do Ato Regulamentar nº 13/2017-GPGJ, Ato Regulamentar nº 39/2022-GPGJ e Resolução nº 136/2023-CPMP, de 18 de setembro de 2023.

Na subseção anterior mereceu destaque, como ponto de fragilidade, a ausência de um órgão central dentro da estrutura do Ministério Público do Maranhão com atribuições para coordenar e cumular as atribuições do controle externo concentrado da atividade policial, bem como a própria defesa coletiva da segurança pública, nos termos autorizados pelas Resoluções nº 20/2007-CNMP, nº 278/2023-CNMP e nº 279/2023-CNMP.

Diante dessa lacuna, aventa-se a possibilidade de criação de um Grupo de Atuação Especial de Defesa da Segurança Pública (GAESP) para centralização dos dados, processamento das informações, coordenação e execução de ações na defesa da segurança pública e do controle externo concentrado no Comarca da Ilha de São Luís.

Aqui, como ponto positivo, destaca-se que no Ministério Público do Maranhão já existem três grupos de atuação especial criados, inclusive dois de forma muito recente, sendo eles: o Grupo de Atuação Especial de Combate às Organizações Criminosas (GAECO)²⁶¹, o Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente (GAEMA)²⁶² e Grupo de Atuação Especial de Combate à Sonegação Fiscal e aos Crimes Contra a Ordem Tributária, Econômica e Conexos (GAESF)²⁶³.

Assim, a instituição tem expertise na criação de grupos de atuação e projetos já testados de sua implementação, o que certamente se apresenta como fator facilitador para implementação desse equipamento institucional também na área da segurança pública, sem maiores estranhamentos ou questionamentos internos de ordem administrativa.

6) Projetos desenvolvidos pelos Centros de Apoio Operacional e pela Secretaria de Assuntos Institucionais (SECINST). Além de órgãos de execução, que atuam na área fim, a estrutura do Ministério Público do Maranhão contempla também importantes órgãos administrativos, que atuam em atividades-meio que podem exercer um papel muito importante na construção de um modelo resolutivo de atuação.

Os Centros de Apoio Operacional do Ministério Público do Maranhão têm previsão

²⁶¹ Instituído pelo Ato Regulamentar nº 13/2017-GPGJ.

²⁶² Instituído pelo Ato Regulamentar nº 39/2022-GPGJ.

²⁶³ Instituído pela Resolução nº 136/2023-CPMP, de 18 de setembro de 2023.

legal no art. 38 da Lei Complementar Estadual nº 13/1991, tendo como atribuições, dentre outras, estimular a integração entre os órgãos com atribuição na mesma área, acompanhar o cumprimento dos indicadores dos projetos do planejamento estratégico e elaborar informações técnico-jurídicas para auxiliar os órgãos de execução.

Atualmente, nos termos do Ato Regulamentar nº 33/2022-PGJ, o Ministério Público do Maranhão conta com centros de apoio nas seguintes áreas:

- I - combate à sonegação fiscal, defesa do patrimônio público e da probidade administrativa;
- II - consumidor;
- III - criminal;
- IV - direitos humanos;
- V - educação;
- VI - infância e juventude;
- VII - meio ambiente, urbanismo e patrimônio cultural;
- VIII - proteção ao idoso e à pessoa com deficiência;
- XIX - saúde;
- X - enfrentamento da violência de gênero;
- XI - Tribunal do Júri.

De acordo com o referido ato, o Centro de Apoio Operacional Criminal do Ministério Público do Maranhão tem a atribuição de promover a articulação e integração das ações voltadas à segurança pública e defesa social. Por conseguinte, seria o centro de apoio com atribuição direta para atuar no desenvolvimento de projetos de defesa do direito à segurança, objeto de interesse desta pesquisa.

Nada obstante, para além da atuação direta do centro de apoio operacional criminal, é inegável que todos os centros de apoio de forma direta ou indireta tem o potencial de contribuir com o tema da segurança, merecendo destaque as áreas do Tribunal do Júri, violência de gênero, direitos humanos e infância e juventude.

Ademais, cabe destacar que, à luz do Plano Estratégico do Ministério Público do Maranhão 2021-2029 (Maranhão, 2022), os centros de apoio operacional são os principais órgãos responsáveis pelos programas e planos de ação da área finalística, o que deixa evidente que o sucesso da implementação de uma atuação resolutiva, uniforme e planejada passa necessariamente pela boa compreensão da importância desses órgãos administrativos.

Também merece relevo a atuação da Secretaria de Assuntos Institucionais (SECINST),

órgão administrativo auxiliar do Procurador-Geral de Justiça, que exerce papel importante na elaboração de projetos, na articulação dos órgãos de execução e no fortalecimento de uma visão coletiva institucional, nos termos do art. 72 do Regimento Interno da Procuradoria Geral de Justiça do Maranhão (Ato Regulamentar nº 22/2020 PGJ, de 09 de junho de 2020)²⁶⁴.

Nesses termos, entende-se que, com o devido aprimoramento da atuação institucional, a existência desses órgãos administrativos na estrutura do Ministério Público do Maranhão é fator facilitador da implementação de um modelo resolutivo de atuação na área penal e de defesa da segurança.

7) Seleção e qualificação dos recursos humanos. Elemento chave do sucesso de toda instituição, Galanter (1994) ressalta a importância do emprego da expertise e da qualificação técnica como fator determinante para obtenção de vantagens estratégicas perante o sistema de justiça. Nessa linha, a construção de uma atuação coordenada, coesa e organizada depende da qualificação e conformação do corpo técnico da instituição.

Por determinação constitucional²⁶⁵, os membros e servidores do Ministério Público são recrutados por meio de concurso público de provas e títulos, o que garante uma seleção rigorosa dos candidatos, bem como respeito aos princípios da impessoalidade, igualdade e transparência administrativa²⁶⁶.

Ademais, em relação a continuidade da capacitação de membros e servidores, merece destaque a atuação da Escola Superior do Ministério Público²⁶⁷ que mantém programa de pós-graduação ativo, bem como promove centenas de cursos e palestras anualmente, em diversas áreas de atuação da instituição. Apenas para exemplificar, no ano de 2022, a Escola Superior do Maranhão apresentou os seguintes números: foram realizadas 128 atividades; 8.297 inscrições no ano; ministradas 902 horas-aula; 25.000 horas de exibição de conteúdo no

²⁶⁴ Por exemplo, a SECINST é responsável pela coordenação, em conjunto com os Centros de Apoio Operacional (CAOPs), do já mencionado Programa de Atuação em Defesa de Direitos Humanos (PADHUM), instituído pelo Ato-GPJ nº 12/2021, de 19 de outubro de 2021, que possui um eixo de atuação na área da segurança pública.

²⁶⁵ A Constituição Federal de 1988 expressamente condiciona a investidura em cargo ou emprego público a prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão (art. 37, inciso II). Em relação ao Ministério Público, essa determinação foi reforçada no artigo 127, §2º, do texto constitucional.

²⁶⁶ Esse modelo também sofre críticas. Lemgruber *et al.* (2016) sugerem que esse modelo de seleção fomenta a elitização da instituição, resultando em uma composição da carreira ministerial formada majoritariamente por homens, brancos e oriundos de classes média e alta.

²⁶⁷ A Escola Superior do Ministério Público do Maranhão tem previsão legal no artigo 37 da Lei Complementar Estadual nº 13/1991, tendo como atribuição a preparação, capacitação e aperfeiçoamento profissional e cultural de membros e servidores, bem como a realização de cursos jurídicos e de pós-graduação à sociedade.

Youtube; finalizou mestrado interinstitucional em Direito em parceria com a PUC/RS; e Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Ciências Criminais e Direito Anticorrupção do Programa de Pós-Graduação da ESMP/MA, com a certificação de 47 (quarenta e sete) novos especialistas entre membros e servidores (Maranhão, 2022).

Quanto a capacitação dos membros, de modo mais específico, é possível verificar que as promotorias de justiça que exercem o controle externo concentrado da atividade policial civil e militar, no termo de São Luís, têm como titulares promotores de justiça altamente qualificados e especializados na matéria, com larga experiência profissional na área de atuação²⁶⁸.

Por outro lado, sob o aspecto quantitativo, o termo de São Luís goza de situação privilegiada, pois conta atualmente com 121 membros para uma população de 1.037.775, proporção muito superior à média nacional e do próprio estado do Maranhão²⁶⁹. Esses números revelam que o termo de São Luís está alheio ao grave problema que atinge o Ministério Público do Maranhão, que sofre com o progressivo aumento do déficit de membros, que se agrava a cada ano desde a realização do último concurso no ano de 2013²⁷⁰.

Diante do exposto, há evidências que o Ministério Público do Maranhão tem quadros qualificados, experientes e constantemente capacitados para o desempenho de suas atividades, especialmente nas unidades com atuação no controle externo concentrado da atividade policial, o que permite sua identificação como ponto institucional forte para os fins ora pesquisados.

Assim, diante da constatação da existência de importantes elementos estruturais e organizacionais no atual modelo de organização do Ministério Público do Maranhão, aptos a facilitar uma atuação resolutiva no âmbito criminal, por meio da defesa coletiva e articulada do direito à segurança, é possível caminhar para o encerramento deste trabalho científico, com a elaboração da resposta ao problema investigado.

²⁶⁸ Segundo dados extraídos do site oficial do Ministério Público do Maranhão (www.mpma.mp.br), os 05 membros titulares das três promotorias de justiça de controle externo e das duas promotorias de justiça militares de São Luís contam com mais de 25 anos de carreira e já estão atuando nesses grupos funcionais há, pelos menos, 02 anos. Outrossim, foi possível verificar relevante atividade e titulação acadêmica entre os membros (mestrado e doutoramento), por meio de pesquisa na plataforma oficial Lattes (www.lattes.cnpq.br/web/guest/home).

²⁶⁹ Confrontando os dados preliminares do censo 2022 do IBGE (2023), do Anuário do Ministério Público Brasil (2022) e relatório anual de atividades do Ministério Público do Maranhão (2023), o país conta com 10.526 membros para 203.062.512 habitantes, enquanto o estado do Maranhão conta com 293 membros de 1º grau para atender uma população de 6.775.152.

²⁷⁰ Atualmente, segundo dados do relatório anual de atividades do Ministério Público do Maranhão (2023) são mais de 60 cargos de promotor de justiça vagos no Maranhão, entre titulares de promotorias de justiça e cargos de promotores substitutos. Todavia, esse problema não atinge diretamente o termo de São Luís, que se encontra no final da carreira e tem todos seus cargos ocupados.

5 CONCLUSÃO

A paz social e a promessa de uma vida segura estão na gênese da organização política dos homens livres, que voluntariamente renunciaram o estado de natureza e de autogoverno, para fruição de direitos e liberdades compartilhadas, por meio de um ato de união e mútuo consentimento apto a formar um homem artificial que representasse os melhores interesses da coletividade, segundo os ditames do contratualismo.

Nesses termos, a primeira e principal justificativa do Estado é preservar a vida e a paz dos integrantes da comunidade, assegurando-os de ameaças internas e externas, fazendo cessar liberdades selvagens, com a prevalência dos interesses sociais sobre os interesses individuais. Assim, o Estado que não cumpre sua missão primaz de proteção à vida corrompe seus fundamentos, colocando em risco a própria organização social e política de seu povo.

Esse foi exatamente o ponto de partida deste trabalho, que, inicialmente, procurou trazer evidências científicas de que o Estado brasileiro não vem cumprindo sua missão de preservar a paz social de seus cidadãos. A pesquisa descreveu um panorama da política pública criminal e de segurança, caracterizado por um sistema penal agigantado, caro, descumpridor de direitos fundamentais e, ainda por cima, ineficiente.

Viu-se que, ao longo das últimas décadas, o sistema penal brasileiro vem obedecendo a lógica do modelo reativo e punitivo, sem, contudo, conseguir cumprir as promessas apresentadas pelas instâncias oficiais. Dentro dessa complexa engrenagem, o Ministério Público brasileiro vem desempenhando o papel de fiel fiador do paradigma punitivista, promovendo um modelo de atuação demandista e fragmentário, focado na institucionalização mecânica dos casos concretos para “solução” pelo Poder Judiciário.

Nessa quadra, o primeiro passo foi apresentar, com método e dados empíricos, o quadro atual do sistema penal brasileiro e o papel do Ministério Público dentro do sistema como pressupostos justificadores para o desenvolvimento deste trabalho científico. Em seguida, procurou-se demonstrar a inconciliável contradição entre a prática de um Ministério Público demandista e reativo e sua posição na arquitetura constitucional de 1988.

Para tanto, a pesquisa realizou aproximações entre o Ministério Público brasileiro e a categoria instituição de garantia, tipo ideal desenvolvido por Luigi Ferrajoli (1940-), para desvelar sua natureza constitucional e seu papel na concretização dos direitos fundamentais, na defesa da ordem jurídica e do regime democrático, também no âmbito penal.

Nessa perspectiva, a pesquisa analisou os modelos de controle social da violência e a evolução histórica do Ministério Público, no mundo e no Brasil, destacando sua

transformação institucional ao longo do tempo e seu reposicionamento dentro do sistema de justiça, visando fomentar reflexões sobre sua atual feição constitucional.

A partir dessa contradição, entende-se que a superação desse estado de coisas inconstitucional que assola nosso sistema criminal e penitenciário passa, em grande medida, pela mudança de postura institucional do Ministério Público brasileiro, de um modelo reativo para um modelo integral, que busque atuar, também, sobre os fatores sociais criminógenos.

Essa atuação resolutiva do Ministério Público precisa ser orientada por normas claras e transparentes, elaboradas pelo Conselho Nacional do Ministério Público, disseminadas e complementadas pelas unidades locais. Ademais, no âmbito penal, o modelo resolutivo precisa de um suporte teórico sólido que apresente as bases necessárias à interpretação dos dados e elaboração dos planos de ação, aptos a orientar de forma racional e científica as medidas preventivas e repressivas à violência.

Para tal fim, o presente trabalho adotou como referencial as teorias oriundas da Escola de Chicago e da Criminologia do Lugar para investigar a aptidão do Ministério Público do Maranhão em desenvolver uma atuação integral no âmbito penal que, sem abdicar da repressão institucional nos casos necessários, promova uma forte atuação preventiva, direcionando seus esforços para fomentar o fortalecimento da coesão social e do controle social informal dentro das comunidades.

Outrossim, além da atuação junto à esfera paroquial, revela-se essencial que o Ministério Público também atue na esfera pública, promovendo uma atuação racional, utilizando mecanismos para orientar a atividade policial proativa, por meio do estudo dos padrões da prática criminosa em cada comunidade, influenciados pelos elementos do tempo, lugar e modo de interação social.

A influência desse novo paradigma pode ser percebida na própria mudança de rumos experimentada pela Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), especialmente depois do advento da Constituição Federal de 1988, que resultou no progressivo reconhecimento da importância da organização urbana e do papel dos municípios na prevenção da violência, com o alargamento das medidas de natureza comunitária, ambiental e social.

Esse moderno arcabouço normativo impõe uma mudança de postura do Ministério Público, que precisa construir uma vontade institucional una, que promova a reclamada atuação integral e resolutiva no âmbito penal.

Nesses termos, adota-se o entendimento de que o Ministério Público deve direcionar sua atuação para o fortalecimento do controle social informal e para a racionalização das

ações do controle social formal, visando o fomento da interdependência entre os mecanismos de ação na esfera paroquial e na esfera pública, orientados por uma visão coletiva, resolutiva e não reativa da tutela da segurança pública.

Essa atuação deve incidir sobre três áreas potenciais de atuação do Ministério Público para concretização do direito à segurança pública:

- 1) na indução e fiscalização das políticas públicas e serviços de segurança;
- 2) no exercício do controle do padrão e eficiência da atividade policial;
- 3) na promoção da persecução penal repressiva eficiente (investigação penal e promoção da ação penal nos casos concretos).

Diante desse cenário e a partir dessas compreensões teóricas, a pesquisa se propôs a investigar, dentro dos padrões científicos e epistemológicos, em que medida o Ministério Público do Maranhão está apto a desenvolver um modelo resolutivo de tutela do direito fundamental à segurança pública na cidade de São Luís, considerando sua estrutura, organização e posição constitucional.

Para responder ao problema formulado, a pesquisa analisou detidamente alguns elementos estruturais e organizacionais do Ministério Público do Maranhão, buscando identificar desafios e vantagens à implementação de um modelo de atuação resolutiva no âmbito criminal e da segurança pública na capital do estado.

Esse olhar para dentro da instituição ministerial foi orientado pelo método diagnóstico, para penetrar sua natureza, procurando alcançar os objetivos propostos ao trabalho científico. Como resultado, a pesquisa identificou os seguintes elementos estruturais e organizacionais que representam desafios à implementação de uma atuação resolutiva no âmbito penal:

- a) **ausência de órgão ministerial especializado na defesa do direito à segurança pública** – não há atualmente na estrutura do Ministério Público do Maranhão, no termo de São Luís, um órgão de execução especializado de forma expressa na defesa coletiva do direito à segurança pública (Resolução nº 02/2009-CPMP). Assim, não há um órgão especializado com atuação amplificada que alcance aspectos ligados à organização social e ambiental e o fomento do controle social informal, com visão de mundo e métodos próprios, distintos da atuação direcionada ao controle externo da atividade policial;
- b) **conceito estrito de controle externo da atividade policial** – da análise da legislação interna vigente, restou constatado que a estrutura do Ministério Público do Maranhão contempla uma concepção restritiva de controle externo da atividade

policial, direcionada à atuação repressiva da atividade policial civil e militar, olvidando a importância da fiscalização e fomento das políticas públicas de segurança, bem como da fiscalização e orientação das guardas e demais órgãos da esfera municipal, limitando sobremaneira a atuação ministerial nessa área;

- c) **ausência de um órgão central de coordenação e execução regional** – a pesquisa verificou a ausência de um órgão central de coordenação e execução especializado na defesa coletiva da segurança pública e/ou no controle externo de atividade policial, com atribuição concorrente com as unidades locais, que possa receber, analisar e trabalhar os dados coletados durante as visitas às repartições policiais, nos atendimentos às comunidades ou extraídos dos documentos requisitados;
- d) **reduzido direcionamento institucional das atividades** – a atuação simultânea de diversas promotorias de justiça criminais e especializadas no âmbito penal, sem o direcionamento de um órgão central, dificulta a criação de espaços propícios ao diálogo horizontal e estimula uma tendência isolacionista no Ministério Público do Maranhão, sob a enganosa justificativa do respeito aos princípios do promotor natural e da independência funcional, em detrimento dos princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade. Nessa ambiência, apresenta-se como desafiadora a tarefa de construir uma rede articulada e coordenada de atuação, que aproxime as diversas promotorias de justiça e os centros de apoio operacional orientados por um plano de ações estratégico e uniforme para defesa da segurança pública;
- e) **distribuição e acompanhamento dos feitos no Ministério Público do Maranhão** – como consequência da aplicação dos princípios da independência funcional, do promotor natural e da indivisibilidade, é muito comum que durante a tramitação extrajudicial ou judicial dos casos criminais mais de um membro ministerial apresente diferentes entendimentos, o que prejudica a conformação de uma atuação resolutiva uniforme. Essa descontinuidade de posicionamentos pode ocorrer entre membros do 1º grau ou entre membros de instâncias diferentes, sendo fator que fragiliza a formação de uma vontade institucional. A pesquisa não encontrou atos administrativos ou ferramentas que, preservando a independência funcional, trabalhem adequadamente essa questão no Ministério Público do Maranhão, buscando minorar suas consequências prejudiciais, especialmente na defesa da segurança pública;
- f) **não desenvolvimento de uma atuação seletiva estratégica no âmbito penal** – a seletividade orientada pela racionalidade e atuação estratégica da instituição é

medida primordial para construção de uma atuação eficiente e resolutiva. Todavia, o estudo encontrou evidências de que o Ministério Público tem sérios entraves estruturais à efetivação de uma ação estratégica, especialmente pela vigência do princípio da obrigatoriedade penal e pela hipertrofia do princípio da independência funcional, que estimulam uma tendência a comportamentos isolacionistas. Também foi constatada a ausência de normas ou atos internos que respaldem o desenvolvimento de estratégias seletivas no âmbito penal pelos órgãos especializados de 1º grau;

- g) modelos de movimentação na carreira** – a pesquisa também constatou que os institutos de movimentação na carreira, notadamente a remoção e promoção, não são utilizados como ferramentas de melhoria da eficiência institucional. Ao contrário, o modelo atual de aferição da antiguidade e merecimento desconsidera dados relacionados à gestão por competências (especialização, capacitação para o cargo e experiência na matéria), o que, mais das vezes, resulta em escolhas que não melhoram a atuação funcional do órgão.

Esses elementos identificados na organização atual do Ministério Público do Maranhão representam desafios estruturais e organizacionais à implementação de um modelo resolutivo que expresse uma vontade institucional uniforme e orientada racionalmente para defesa da segurança pública no termo de São Luís.

Por outro lado, a pesquisa também apresentou elementos positivos, abrindo promissoras possibilidades para o aperfeiçoamento da atuação ministerial no âmbito penal, nos termos adotados neste trabalho. Desta feita, o diagnóstico permitiu identificar os seguintes pontos fortes na estrutura atual:

- a) projetos já desenvolvidos pelas Promotorias de Justiça de controle externo da atividade policial de São Luís-MA** – constatou-se que as promotorias de justiça de controle externo da atividade policial de São Luís já promovem projetos e ações condizentes com as balizas teóricas da Escola de Chicago e da Criminologia do Lugar. Assim, essas unidades especializadas já possuem expertise e um histórico importante de atuação proativa, o que certamente pode servir de ponto de partida para implementação de uma atuação resolutiva, uniforme e coletiva na área da defesa da segurança pública, nos termos propostos neste trabalho científico;
- b) Promotorias de Justiça Distritais de Defesa da Cidadania de São Luís** – o Ministério Público do Maranhão conta atualmente com sete Promotorias de Justiça

Distritais de Defesa da Cidadania de São Luís, classificadas no grupo funcional das Promotorias de Justiça Especializadas, cada uma com área geográfica de atuação constante dos polos descritos no anexo I da Resolução nº 105/2021-CPMP. Considerando sua atuação em comunidades vulneráveis na cidade de São Luís, essas unidades ministeriais têm grande potencial para contribuir dentro de um modelo de atuação resolutiva penal, desde que orientadas por um plano ministerial uniforme de ações voltado à defesa coletiva da segurança pública e prevenção das violências;

- c) Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Fundamentais, Promotoria de Justiça Itinerante e Gabinete de Mediação Comunitária (GABMC)** – Esses órgãos e iniciativas visam exatamente intensificar o diálogo com a sociedade e fomentar a solução pacífica de conflitos, criando um grande campo de atuação institucional. Também é importante destacar a atuação da Ouvidoria Geral do Ministério Público como porta de entrada de demandas da população. Desse modo, a semelhança do item anterior, é relevante o potencial de sinergia entre esses órgãos e as promotorias de justiça com atribuições criminais, apta a criar mecanismos de aproximação e participação democrática das comunidades na construção de um plano de atuação estratégico na área da segurança e da prevenção da violência, coordenado por órgão central com poder de execução;
- d) Promotorias de Justiça Especializadas** – o Ministério Público do Maranhão conta atualmente com 67 promotorias de justiça especializadas no termo de São Luís, subdivididas em dezesseis áreas de atuação, nos termos do art. 6º-A da Resolução nº 02/2009-CPMP (acrescentado pela Resolução nº 27/2015 – CPMP, de 30 de março de 2015). Seguindo a linha adotada neste trabalho, ainda que desenvolvam atribuições não diretamente ligadas à defesa da segurança pública, entende-se que essas áreas de atuação podem influenciar positivamente na redução das taxas de criminalidade, desde que orientadas à melhoria de fatores sociais criminógenos, previamente identificados por um órgão ministerial especializado, dentro de um plano de ações estratégico;
- e) Grupos de Atuação Especial do Ministério Público do Maranhão** – o Ministério Público do Maranhão já possui três grupos de atuação especial criados: o Grupo de Atuação Especial de Combate às Organizações Criminosas (GAECO), o Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente (GAEMA) e Grupo de Atuação Especial de Combate à Sonegação Fiscal e aos Crimes Contra a Ordem Tributária,

Econômica e Conexos (GAESF). Assim, a instituição tem expertise na criação de grupos de atuação e projetos já testados de sua implementação, o que certamente é fator facilitador para implementação desse equipamento institucional na área da segurança pública (GAESP), sem maiores desafios burocráticos ou de ordem administrativa interna;

- f) projetos desenvolvidos pelos Centros de Apoio Operacional e pela Secretaria de Assuntos Institucionais (SECINST)** – Como já fartamente destacado, esta pesquisa defende a importância de um planejamento estratégico específico para a defesa da segurança pública e prevenção da criminalidade. Nesse ponto, os Centros de Apoio Operacional do Ministério Público do Maranhão, em especial o dedicado a área criminal, têm grande potencial de desenvolver projetos e servirem de importantes órgãos de apoio para a efetivação da integração entre os órgãos de execução, bem como na relação com instituições externas. Também é importante destacar a atuação da Secretaria de Assuntos Institucionais (SECINST) na condução de projetos institucionais no âmbito do Ministério Público maranhense, inclusive na área da segurança pública;
- g) seleção e qualificação dos recursos humanos** – a qualidade do processo de seleção e dos recursos humanos é elemento essencial para a eficiência de uma organização, seja ela pública ou privada. Entende-se como ponto positivo o modelo de seleção por concurso público, a experiência profissional e acadêmica dos membros e as medidas de capacitação desenvolvidas pelo Ministério Público do Maranhão, por meio de sua Escola Superior, conforme as evidências levantadas durante o trabalho científico.

Cabe registrar que esses elementos positivos e negativos foram escolhidos pela pertinência com o objeto de estudo, que se concentra na possibilidade de implementação de um modelo de atuação resolutivo em defesa do direito à segurança pública no termo de São Luís, pertencente a Comarca da Ilha de São Luís, sem nenhuma pretensão de exaurimento do tema, sendo certo que muitos outros elementos têm aptidão de influenciar a eficiência da instituição nessa área de atuação.

Da análise dos elementos destacados, é possível depreender que o Ministério Público goza de vantagens que o aproxima de um modelo de atuação resolutivo e eficiente na defesa da segurança pública, ao tempo que também padece de pontos negativos que representam graves entraves, que precisam ser devidamente trabalhados para o aperfeiçoamento institucional.

Assim, a hipótese inicial foi testada e confirmada, por meio de uma análise empírica qualitativa, guiada pelos marcos teóricos detalhadamente já expostos na pesquisa, sendo possível afirmar a existência de evidências cientificamente levantadas de que, mesmo diante de importantes desafios, o Ministério Público do Maranhão tem elementos estruturais e organizacionais que possibilitam a construção de um modelo resolutivo de tutela do direito fundamental à segurança pública na cidade de São Luís – Maranhão.

Cabe destacar que essa conclusão em nada desmerece o trabalho qualificado e comprometido realizado pelos membros do Ministério Público do Maranhão ao longo dos anos, nem tampouco consiste em declarar a inexistência de projetos e ações institucionais no âmbito criminal. Ao contrário, restou comprovado o desenvolvimento de alguns projetos exitosos e de vanguarda na área.

Contudo, a pesquisa identificou a existência de evidências de uma preponderância do isolacionismo, materializado por atuações fragmentadas, reativas, desconectadas e descontínuas, em detrimento de uma consciência coletiva e uniforme, que favoreça uma atuação integral e resolutive de cunho institucional.

Dessa forma, a pesquisa cumpre os objetivos previamente traçados, ao apresentar descrição de seu objeto de estudo, permitindo a construção científica de um diagnóstico da organização do Ministério Público do Maranhão, dentro da temática e dos recortes epistemológicos e metodológicos escolhidos, sem a pretensão de generalização para outras unidades do Brasil ou mesmo para outras Comarcas dentro do estado do Maranhão, considerando a enorme disparidade de estrutura e realidade em cada localidade.

Por outro lado, considerando as limitações metodológicas deste trabalho, permanecem abertos pontos de reflexão para futuras investigações científicas de caráter prescritivo, visando contribuir para formação de uma política de persecução penal no Ministério Público do Maranhão.

Nada obstante, a partir das conclusões desta pesquisa, é possível estabelecer alguns pressupostos e pontos de análise que podem ser doravante sintetizados:

- 01) o Ministério Público do Maranhão tem o dever constitucional de atuar de forma resolutive na tutela coletiva da segurança pública e da paz social, orientando suas ações para solução de problemas sociais ligados a fatores criminógenos, sem descurar da atuação repressiva firme e eficiente no enfrentamento dos crimes de alta gravidade, a partir do reconhecimento da complexidade do fenômeno criminal;
- 02) a tutela exclusivamente demandista não se coaduna com a arquitetura constitucional de 1988, que consagrou o Ministério Público como instituição de

garantia dos direitos fundamentais, sendo a ação penal apenas mais um instrumento de concretização da missão institucional, e não um fim em si mesma (art. 1º, §1º, da Resolução nº 278/2023 - CNMP);

- 03) No Ministério Público, o direito fundamental à segurança pública deve receber o mesmo tratamento dispensado aos demais direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos;
- 04) as promotorias de justiça criminais com atuação processual difusa não têm o perfil, tempo e nem a estrutura necessária para a defesa coletiva da segurança pública, uma vez que estão desenvolvendo um trabalho atomizado de análise de casos concretos já institucionalizados;
- 05) as unidades de defesa da segurança pública devem focar sua atuação na promoção de políticas públicas de correção de problemas estruturais e de falhas nos serviços públicos concretos, visando diretamente a prevenção de delitos, por meio da organização social e ambiental das comunidades com recorrência criminal, nos termos da Resolução do CNMP nº 278/2023;
- 06) refletir sobre a importância dos municípios (guarda municipal e demais secretarias) e da própria comunidade na construção de ações integradas de prevenção da violência, democratizando o diagnóstico dos problemas, formulação do planejamento e implementação das ações, pautada pelo respeito aos direitos fundamentais;
- 07) refletir sobre a importância da criação de um grupo de atuação especial com atribuições para defesa coletiva da segurança pública na Comarca da Ilha de São Luís-MA (GAESP), conforme autorização da Resolução do CNMP nº 278/2023, criando mecanismos de diálogo institucional com os demais órgãos de execução e da Administração;
- 08) refletir sobre a importância da criação de um grupo funcional denominado de “defesa da segurança pública”, no rol das promotorias de justiça especializadas (art. 6º-A da Resolução nº 02/2009-CPMP);
- 09) refletir sobre a possibilidade de vinculação territorial das promotorias de justiça com atuação na área criminal às comunidades, diretamente ou por meio do diálogo institucional com as promotorias de justiça Distritais de Defesa da Cidadania, de forma a aproximar o promotor de justiça da realidade social, dos problemas da comunidade e dos fatores criminógenos de cada localidade;
- 10) refletir sobre a conformação de uma política criminal e de segurança pública do

Ministério Público, instrumentalizada por meio de planos, programas e projetos, direcionados especialmente à defesa coletiva da segurança pública, controle externo da atividade policial e para o fomento de políticas públicas na área, com o acompanhamento e auxílio dos centros de apoio operacional;

- 11) refletir sobre a expressa inclusão da fiscalização, controle e fomento das guardas municipais nas atribuições dos órgãos ministeriais de controle externo da atividade policial, nos termos da recente decisão do plenário do Supremo Tribunal Federal, na ADPF nº 995 (julgado em 08.08.2023), bem como em respeito a legislação vigente (Lei nº 13.022/2014 e Decreto nº 11.841/2023);
- 12) refletir sobre a criação de ferramentas que permitam a atuação estratégica no âmbito penal, de forma a tornar compatível o cumprimento do princípio da obrigatoriedade penal com os princípios da eficiência, da autonomia e da independência funcional;
- 13) refletir sobre os meios de fomento da racionalização do trabalho ministerial, por meio de ferramentas de automação, inteligência artificial, monitoramento de redes sociais e novas tecnologias;
- 14) refletir sobre a importância de fomentar a racionalização do trabalho policial, por meio de várias estratégias, tais como: o policiamento de *hot spots*, prevenção situacional do crime, policiamento orientado pelo problema, policiamento comunitário, construção de áreas defensivas e redução do custo-benefício da prática criminosa;
- 15) refletir sobre a importância da definição de diretrizes para construção de uma vontade institucional, criando mecanismos que minimizem os efeitos nocivos do isolacionismo e das descontinuidades de atuação entre membros de 1º e 2º graus;
- 16) refletir sobre a importância da criação de incentivos, métricas, dar visibilidade, promover modelos de atuação e desenvolver formas de reconhecimento institucional dos membros que efetivamente promoverem uma atuação que apresente entregas de resultados concretos (a denominada resolutividade material ou de impacto social), nos termos da Recomendação nº 54 - CNMP e da Recomendação nº 02/2018 - CNMP-CN;
- 17) refletir sobre a importância do aperfeiçoamento dos institutos de movimentação na carreira para que também possam ser utilizados como instrumentos de gestão por competências, visando a aumento da eficiência e especialização da atuação.

Como já afirmado, esses itens não têm a pretensão de conformar um modelo pronto e acabado, mas apenas sinalizar as balizas de uma atuação resolutiva do Ministério Público do Maranhão no âmbito da segurança pública e prevenção das violências, caracterizada pela coesão, prevenção, uniformidade, estratégia, seleção racional, articulação, coordenação e planejamento, de acordo com uma vontade institucional orientada pelos ditames da Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

ABDO, Helena. **Mídia e processo**. São Paulo: Saraiva, 2011.

ADEODATO, João Maurício. Bases para uma metodologia da pesquisa em direito. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, São Bernardo do Campo, v. 4, p. 171-187, set. 2015. Disponível em: <https://revistas.direitosbc.br/index.php/fdsbc/article/view/661>. Acesso em: 08 maio 2023.

AGRA, Wendell Beethoven Ribeiro. O controle das políticas de segurança pública e da eficiência da atividade policial. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. **O Ministério Público e o controle externo da atividade policial**. v. 02. Brasília: CNMP, 2019. p. 132-149.

ALMEIDA, Ananda Palazzin de. **O Ministério Público como litigante habitual**: uma atuação estratégica? 401 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

ANDRADE, Mauro Fonseca. **Sistemas processuais penais e seus princípios reitores**. Curitiba: Juruá, 2009.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Pelas mãos da criminologia**: o controle penal para além da (des)ilusão. Rio de Janeiro: Revan, ICC, 2012.

ANITUA, Gabriel Ignácio. **Histórias dos pensamentos criminológicos**. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2008.

ANIYAR DE CASTRO, Lola. **Criminologia da libertação**. Rio de Janeiro: Revan: ICC, 2005.

ANUÁRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASIL. **A reinvenção do MP**: foco é atuação preventiva, estratégica e institucional. Brasília, DF: Consultor Jurídico, 2022. Disponível em: <https://anuario.conjur.com.br/pt-BR/profiles/78592e4622f1-conjur/editions/anuario-do-ministerio-publico-brasil-2021-2022>. Acesso em: 4 nov. 2022.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 83-102, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/8jDHGNxzhXGZ5RJbmBcW3Jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 08 maio 2023.

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. A atuação do Ministério Público na concretização do direito fundamental à segurança pública. **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP**, Brasília, n. 4, p. 159-189, 2014. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacnmp/article/view/70>. Acesso em: 08 maio 2023.

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. Controle externo de atividade policial pelo Ministério Público: fundamentos e áreas de atuação. In: SILVA, Marco Antônio Marques da. (coord. de tomo). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Tomo: Processo Penal (recurso eletrônico). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2020. p. 2-48. Disponível em:

<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/438/edicao-1/controle-externo-de-atividade-policia-pelo-ministerio-publico-fundamentos-e-areas-de-atuacao>. Acesso em: 12 set. 2023.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Perfil socioprofissional e concepções de política criminal do Ministério Público Federal**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2010.

AZEVEDO, Vitor de. Estudo Crítico. In: **Heródoto**. História, vol. 1. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2019.

BACHELARD, Gaston. **A filosofia do não: Filosofia do novo espírito científico**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

BALLESTEROS, Paula Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 6-22, fev./mar. 2014. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/353>. Acesso em: 08 maio 2023.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID. **Os custos do crime e da violência: novas evidências e constatações na América Latina e Caribe**. Washington: Editora Laura Jaitman, 2017. (Monografia do BID).

BANNISTER, Jon; O'SULLIVAN, Anthony; BATES, Ellie. Place and time in the Criminology of Place. **Theoretical Criminology**, [S. l.], v. 23, n. 3, p. 315-332, 2019. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1362480617733726>. Acesso em: 08 maio 2023.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica ao direito penal: introdução à sociologia do Direito Penal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

BARATTO, Romullo. Os 20 distritos com os IDH mais altos e mais baixos de São Paulo. In: **ArchDaily Brasil**, 02 maio 2016. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/786534/os-20-distritos-com-os-idh-mais-altos-e-mais-baixos-de-sao-paulo>. Acesso em: 18 maio 2023.

BATISTA, Nilo. Mídia e sistema penal no capitalismo tardio. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 11, n. 42, p. 242-263, jan./mar. 2003. Disponível em: <https://www.bocc.ubi.pt/pag/batista-nilo-midia-sistema-penal.pdf>. Acesso em: 18 maio 2023.

BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

BATISTA, Vera Malaguti. **Introdução crítica à criminologia brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2012.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves. **Crimes e cidades**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. São Paulo: Editora GD, 1996.

BECKER, Gary. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, [S. l.], v. 76, n. 2, p. 169-217, mar./apr. 1968. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1830482>. Acesso em: 18 maio 2023.

BECKER, Howard S. **Outsiders: studies in the sociology of deviance**. New York: The Free Press, 1966.

BEDÊ JÚNIOR, Américo; SENNA, Gustavo. **Princípios do Processo Penal: entre o garantismo e a efetividade da sanção**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

BEDÊ JÚNIOR, Américo. Contra o abolicionismo processual penal: a esperança de um processo penal justo. In: CRUZ, Rogério Scheitti; BEDÊ JÚNIOR, Américo; DEZEM, Guilherme Madeira (coord.). **Justiça criminal: na ótica dos juizes brasileiros**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 17-30.

BENTHAM, Jeremy. **Uma introdução aos princípios da moral e da legislação**. V. XXXIV. São Paulo: Abril Cultural, 1974. p. 7-68. (Coleção os Pensadores).

BERCLAZ, Marcio Soares. Um Ministério Público sem política de persecução penal. **Desafiando a Inquisição: ideias e propostas para a reforma processual penal no Brasil**. Santiago: CEJA, 2017.

BERCLAZ, Marcio Soares; MOURA, Millen Castro Medeiros de. Para onde caminha o Ministério Público? Um novo paradigma: Racionalizar, Regionalizar e Reestruturar para assumir a identidade constitucional. In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. 16, 2007, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: CONAMP, 2007. Disponível em: https://www.academia.edu/2470278/PARA_ONDE_CAMINHA_O_MINIST%C3%89RIO_P%C3%9ABLICO_UM_NOVO_PARADIGMA_RACIONALIZAR_REGIONALIZAR_E_REESTRUTURAR_PARA_ASSUMIR_A_. Acesso em: 24 jul. 2023.

BLACK, Donald J. The Mobilization of Law. **Journal of Legal Studies**, Chicago, v. 2, p. 125-49, 1973. Disponível em: https://www.academia.edu/16160863/The_Mobilization_of_Law. Acesso em: 25 maio 2023.

BLUMER, Herbert. **Symbolic Interactionism: perspective and method**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1969.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

BRANTINGHAM, Patricia L.; BRANTINGHAM, Paul J.; ANDRESEN, Martin A. The geometry of crime and crime pattern theory In: WORTLEY, Richard; TOWNSLEY, Michael. (eds.). **Environmental Criminology and Crime Analysis**. 2. ed. United Kingdom: Routledge, 2017. p. 98-115.

BRASIL. Senado Federal. **Violência no Brasil**. Pesquisa de Opinião Pública Nacional. Brasília: DataSenado, 2007. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/senado/datasenado/pdf/Pesquisa%20Viol%C3%AAncia%20no%20Brasil%20-%20comunicado%20%C3%A0%20imprensa.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Segurança pública no Brasil**. Pesquisa de Opinião Pública Nacional. Brasília: DataSenado, 2012. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/materias/pesquisas/a-opiniao-da-populacao-sobre-a-seguranca-publica-no-brasil>. Acesso em: 25 abr. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório final da comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar a realidade do sistema carcerário brasileiro**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1366810&filename=Tramitacao-REL%202/2015%20CPICARCE%20=%3E%20RCP%206/2015. Acesso em: 29 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Atualização de junho de 2017. Brasília: Infopen, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2023.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais - SENAPPEN. **Dados Estatísticos do Sistema Penitenciário**. Período de julho a dezembro de 2022. Brasília: Senappen, 2022. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMTQ2ZDc4NDAtODE5OS00ODZmLTlhYTEtYzI4YTk0MTc2MzJkIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9&pageName=ReportSectionb520cc726db6179d4e81>. Acesso em: 23 ago. 2023.

BRUINSMA, Gerben J. N.; PAUWELS, Lieven J. R.; WEERMAN, Frank M.; BERNASCO, Wim. Social disorganization, social capital, collective efficacy and the spatial distribution of crime and offenders: An empirical test of six neighborhood models for a Dutch city. **The British Journal of Criminology**, [S. l.], v. 53, n. 5, p. 942-963, sept. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/bjc/azt030>. Acesso em: 12 set. 2023.

BURGESS, Ernest W. The Growth of the City: An Introduction to a Research Project. In: MARZLUFF, John M.; SHULENBERGER, Eric; ENDLICHER, Wilfried; ALBERTI, Marina; BRADLEY, Gordon; RYAN, Clare; SIMON, Ute; ZUMBRUNNEN, Craig. **Urban Ecology**. Boston: Springer, 2008. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-0-387-73412-5_5. Acesso em: 13 maio 2023.

CALIL, Mário Lúcio Garcez. A política criminal como política pública: a (re)construção da dogmática penal a partir da “ciência conjunta do direito penal”. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania**, Londrina, v. 3, n. 2, p. 93-110, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://revistadoidcc.com.br/index.php/revista/article/view/39>. Acesso em: 13 maio 2023.

CAMBI, Eduardo. Princípio da Independência Funcional e Planejamento Estratégico do Ministério Público. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 57, p. 53-90, jul./set. 2015. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1277781/Eduardo_Cambi.pdf. Acesso em: 13 maio 2023.

CAMBI, Eduardo; FOGAÇA, Marcos Vargas. Ministério Público resolutivo: o modelo contemporâneo de atuação institucional. **Revista do Ministério Público do Estado do Pará**,

Ministério Público do Estado do Pará, Belém, v. 10, n. 10, p. 69-92, 2017. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/data/files/A6/35/FF/86/75BC87101D91A587180808FF/MPPA%20Revista%202017.pdf>. Acesso em: 12 set. 2023.

CANO, Ignacio. Políticas de seguridad pública en brasil: tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen. **Revista Internacional de Derechos Humanos**, [S. l.], n. 5, Año 3, p. 136-155, 2006. Disponível em: <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r23480.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARUNCHO, Alexey Choi; GLITZ, André Tiago Pasternak. A tutela da segurança pública e os desafios para o ministério público brasileiro: a experiência paranaense a partir do problema prisional. **Revista da CSP - A Visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional brasileiro**, Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília, v. III, p. 74-96, 2018. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacsp/article/view/194>. Acesso em: 20 jun. 2023.

CARUNCHO, Alexey Choi; GLITZ, André Tiago Pasternak. Por uma política ministerial de controle externo da atividade policial: a experiência paranaense. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. **O Ministério Público e o controle externo da atividade policial**. v. 02. Brasília: CNMP, 2019. p. 192-214.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. O exercício do ofício da pesquisa e o desafio da construção metodológica. In: BAPTISTA, Maria Manuel (coord.). **Cultura: metodologia e investigação**. Coimbra: Grácio Editor, 2012.

CARVALHO, Salo de. **O papel dos atores do sistema penal na era do punitivismo: o exemplo privilegiado da aplicação da pena**. Rio de Janeiro: Editora Lumen, 2010.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **R. Katál**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802011000100007>. Acesso em: 20 jun. 2023.

CHIOZZOTTO, Fernando Pinho. A criminologia do lugar e o lugar das promotorias criminais no século XXI. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. **Ministério Público e o sistema de segurança pública brasileiro**. Brasília: CNMP, 2022. p. 17-43.

CLARKE, Ronald V. "Situational" Crime Prevention: Theory and Practice. **British Journal of Criminology**, v. 20, n. 2, p. 136-147, 1980. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/23636692>. Acesso em: 13 set. 2023.

CLARKE, Ronald V. Situational Crime Prevention. **Crime and Justice**. Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention, University of Chicago, Chicago, v. 19, p. 91-150, 1995. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1147596>. Acesso em: 13 set. 2023.

CLARKE, Ronald V.; CORNISH, Derek B. Modeling Offenders' Decisions: A Framework for Research and Policy. **Crime and Justice**, University of Chicago, Chicago, v. 6, p. 147-185,

1985. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1147498>. Acesso em: 13 set. 2023.
 CLAUZADE, Laurent. Auguste Comte et la naturalisation de l'esprit. **Methodos** [Online], [S. l.], 2, 2002. Disponível em: <http://journals.openedition.org/methodos/61>. Acessado em: 28 fev. 2023.

COHEN, Lawrence E.; FELSON, Marcus. Social change and crime rate trends: A routine activity approach. **American Sociological Review**, Routledge, v. 44, n. 4, p. 588-608, 1979. Disponível em: <https://faculty.washington.edu/matsueda/courses/587/readings/Cohen%20and%20Felson%201979%20Routine%20Activities.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.

COMTE, Augusto. **Curso de filosofia positiva**. 1. ed. Buenos Aires: Need, 2004.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. **Perfil Sociodemográfico dos Magistrados Brasileiros 2018**. Brasília, DF: CNJ, 2018. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/a18da313c6fdcb6f364789672b64fcef_c948e694435a52768cbc00bd a11979a3.pdf. Acesso em: 18 abr. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. **Grandes Litigantes**. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 13 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. **Manual de resolutividade do Ministério Público** [recurso eletrônico]. Corregedoria Nacional do Ministério Público. 1. ed. Brasília: CNMP, 2023.

COSTA, Susana Henriques da; ALMEIDA, Ananda Palazzin de. **Acesso à Justiça e Atuação do Ministério Público na Defesa dos Interesses Sociais**, Brasília, v. 19, n. 101, p. 331-359, jan./mar. 2022. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5725>. Acesso em: 18 abr. 2023.

COULON, Alain. **A Escola de Chicago**. Campinas: Papirus, 1995.

COUTO, Flávia Mussi Bueno do. Diretrizes Essenciais de Atuação Resolutiva na Área Penal. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. **Manual de resolutividade do Ministério Público** [recurso eletrônico]. Corregedoria Nacional do Ministério Público. 1. ed. Brasília: CNMP, 2023. p. 158-183.

CRANSTON, Maurice. Introdução. In: ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Penguin Classics. Companhia das Letras, 2011. p. 7-44.

CROWE, Timothy D.; ZAHM, Diane L. Crime prevention through environmental design. **Land Development Magazine**, NAHB, p. 22-27, 1994. Disponível em: https://www.popcenter.org/sites/default/files/Responses/closing_streets/PDFs/Crowe_Zahm_1994.pdf. Acesso em: 13 set. 2023.

CRUZ, Wilson José Antônio da. **Os “entraves” para o surgimento da eficácia coletiva: um estudo de casos em aglomerado de Belo Horizonte**. 189 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Belo Horizonte, 2010.

CUNHA, Ailton Vieira da. **Redes sociais, efeitos da vizinhança e criminalidade**: o capital social e a eficácia coletiva como mecanismos explicativos da violência urbana. 213 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Recife, 2014.

DAMMERT, Lucía. Prevención comunitaria del delito en América Latina: desafíos y oportunidades. **Desafíos**, [S. l.], v. 13, n. 1, p. 124-156, 2005. Disponível em: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/689>. Acesso em: 13 set. 2023.

DELGADO, Letícia Fonseca Paiva. O papel dos Planos Nacionais de Segurança Pública na indução de políticas públicas municipais de segurança. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, [S. l.], v. 16, n. 2, p. 10-31, 2022. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1298>. Acesso em: 15 jun. 2023.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 75, jan./mar. 2020. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/147368/elementos_teorica_processo_didier.pdf. Acesso em: 15 jun. 2023.

DURKHEIM, Émile. **As Regras do Método Sociológico**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FARIAS, Paulo José Leite. Ordem urbanística e a prevenção da criminalidade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 168, p. 167-183, out./dez. 2005. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/168/ril_v42_n168_p167.pdf. Acessado em: 17.05.2023.

FARIS, Robert E. L.; DUNHAM, Warren. Perturbações mentais em áreas urbanas. In: PIERSON, Donald (org.). **Estudos de ecologia humana**. 2. ed. Leituras de Sociologia e Antropologia social. São Paulo: Martins Editora, 1970. p. 406-435. (Tomo I. Leituras de Sociologia e Antropologia social).

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA - FBSP. **17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública** [livro eletrônico]. São Paulo: FBSP, 2023.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FERRAJOLI, Luigi. Por um Ministério Público como instituição de garantia. In: CALABRICH, Bruno; FISCHER, Douglas; PELELLA, Eduardo. (org.). **Garantismo Penal Integral**: questões penais e processuais, criminalidade moderna e aplicação do modelo garantista no Brasil. 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2017. p. 47-57.

FERREIRA, Carlos Lélío Lauria; SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna. O custo do encarceramento no Brasil sob a ótica da análise econômica do direito. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 201-216, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/15359>. Acesso em: 30 mar. 2023.

FIGUEIREDO, Leandro Mitidieri. Persecução penal mais eficiente e democrática: seletividade declarada e regrada. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília, ano 15, n. 47, p. 321-349, jan./jun.2016. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-47-janeiro-junho-2016/persecucao-penal-mais-eficiente-e-democratica-seletividade-declarada-e-regrada>. Acesso em: 30 mar. 2023.

FIGUEIREDO, Sabrina Oliveira de; SINCORÁ, Larissa Alves; LEITE, Maria Clara de Oliveira; BRANDÃO, Marcelo Moll. Fatores determinantes do controle da criminalidade em gestão de políticas de segurança pública. **Revista de Administração Pública**, FGV EBAPE, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, p. 438-458, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/gt8jhYSbyXSfX9YHmydQDQk/>. Acesso em: 30 mar. 2023.

FONSECA, Maria Guadalupe Piragibe da. **Iniciação à pesquisa no direito**: pelos caminhos do conhecimento e da invenção. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. 42. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

FREITAS, Paulo. **Criminologia midiática e Tribunal do Juri**: a influência da mídia e da opinião pública na decisão dos jurados. 2. ed. Niterói: Impetus, 2018.

FREITAS, Wagner Cinelli de Paula. **Espaço urbano e criminalidade**: as lições da escola de Chicago. São Paulo: IBCCRIM, 2002.

GALANTER, Marc. Why the 'Haves' Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change. In: COTTERRELL, R. (ed.). **Law and Society**. Aldershot, Dartmouth: Law and Society Association, 1994. p. 165-230. Disponível em: <https://lawforlife.org.uk/wp-content/uploads/2013/05/whythehavescomeoutahead-33.pdf>. Acesso em: 25 maio 2023.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público**: organização, atribuições e regime jurídico. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

GARLAND, David. **A cultura do controle**: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan: ICC, 2008.

GOMES, Luiz Flávio. Populismo penal e inflação legislativa. In: **Jusbrasil**, 2012. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/populismo-penal-e-inflacao-legislativa/121930381>. Acesso em: 26 abr. 2022.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

GRAHAM, William; ROBERTSON, Annette. Exploring criminal justice policy transfer models and mobilities using a case study of violence reduction. **Criminology & Criminal Justice**, v. 22, n. 3, p. 423-441, 2021. Disponível em: <https://lawforlife.org.uk/wp-content/journals.sagepub.com/doi/10.1177/1748895821991607>. Acesso em: 25 maio 2023.

GUERRY, André Michel. **Essai sur la Statistique morale de la France**. Paris: Chez Crochard Libraire, 1833. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt->

BR&lr=&id=gYVDAAAACAAJ&oi=fnd&pg=PA1&dq=essai+sur+la+statistique+morale+de+la+france&ots=5HI6fRJYjS&sig=xPUhhijcpImezVOn0ZcezSorSIY#v=onepage&q=essai%20sur%20la%20statistique%20morale%20de%20la%20france&f=false. Acesso em: 02 mar. 2023.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel. **Funções da pena privativa de liberdade no sistema penal capitalista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel. **Constituição, Ministério Público e Direito Penal: a defesa do Estado Democrático no âmbito punitivo**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel. Reflexões acerca do controle social formal: rediscutindo os fundamentos do direito de punir. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 23, 2013. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/4894>. Acesso em: 13 set. 2023.

GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel. **Rediscutindo os fundamentos do direito de punir**. Do neorretribucionismo e seus reflexos no âmbito do controle social formal. 160 f. Tese (Pós-Doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2019a.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel. **Gestão de Segurança Pública e cidades: o papel dos municípios no combate à violência**. Lisboa. 100 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Policiais) - Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, 2019b.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel. **Vulnerabilidades, gestão de Segurança Pública e cidades: o papel dos Municípios no combate às violências**. Curitiba: CRV, 2023.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel; ARAÚJO, Rosanna Lúcia Tajra Muallem. O Ministério Público e as novas perspectivas para realização de políticas públicas na área da segurança: o caso do Conjunto Habitacional Barramar. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. **O Ministério Público e o controle externo da atividade policial**. v. 02. Brasília: CNMP, p. 10-28.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel; BRANCO, Thayara Castelo; SANTORO, Antônio Eduardo. Segurança Pública e Cidades: perspectivas a partir da Escola de Chicago. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 1177-1219, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/46835>. Acesso em: 13 set. 2023.

GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel; LOBATO, Andrea Teresa Martins; MARQUES, Leonardo Albuquerque. A pesquisa jurídica no mestrado: uma introdução aos seus fundamentos. **Revista da AGU**, Escola Superior da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal, Brasília, DF, 2022. No prelo.

GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel; LOBATO, Andrea Teresa Martins; SALES, Reginaldo da Rocha Santos. A metodologia da pesquisa no âmbito do controle social: contributos da Escola Sociológica de Chicago para a criminologia. **Revista LEX de Criminologia & Vitimologia**, Porto Alegre, v. 3, set./dez, p. 103-126, 2021. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/163293>. Acesso em: 13 set. 2023.

GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel; SOUSA, Lúcia Cunha Schramm de. Cidades, segurança pública e urbanismo: um novo olhar sobre políticas públicas inclusivas. *In*: VELOSO, Roberto Carvalho (org.). **Dinâmica e efetividade das instituições do sistema de justiça**: em homenagem aos 10 anos do PPGDIR. São Luís: EDUFMA, 2022. p. 139-164.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. v. 1. Rio de Janeiro: Templo Brasileiro, 1997.

HAMMERSLEY, Martyn; ATKINSON, Paul. **Etnografia**: princípios em prática. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022.

HOLLINGSHEAD, Andrea B. Organização Ecológica. *In*: PIERSON, Donald (org.). **Estudos de ecologia humana**. 2. ed. São Paulo: Martins Editora, 1970. p. 237-262. (Tomo I. Leituras de Sociologia e Antropologia social).

HUNTER, Albert. J. Private, Parochial and Public Social Orders: The problem of crime and incivility in Urban Communities. *In*: SUTTLES, Gerald D.; ZALD, Mayer N. **The Challenge of Social Control**: Citizenship and Institution Building in Modern Society. Norwood, NJ: Ablex Publishing, 1985. p 230-242.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Primeiros Resultados de População do Censo Demográfico 2022**. Sidra: Banco de Tabelas Estatísticas. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/4709#resultado>. Acesso em: 09 ago. 2023.

INSTITUTO IDEA. **Fórum Brazil UK 2022**: Relatório de pesquisa. Instituto Idea, 2022. Disponível em: https://www.brazilforum.org/_files/ugd/9ef9f4_3df2ec4f28c84ca99273a0c9d9152a08.pdf. Acesso em: 10 abr. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Relatório final de atividades da pesquisa sobre reincidência criminal**. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS - IMESC. **Boletim Social do Maranhão**: os diversos tipos de violência no Maranhão, v. 2, n. 4, out./dez. São Luís: IMESC, 2020.

JACOBS, Jane. **The death and life of great American cities**. New York: Random House, 1961.

JAPIASSU, Hilton Ferreira. **Introdução ao pensamento epistemológico**. 7. ed. Rio de Janeiro: F. Alves, 1992.

JATAHY, Carlos Roberto de C. 20 anos de Constituição: o novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 31-44, abr./jun. 2008. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2727414/Carlos_Roberto_de_C_Jatahy.pdf. Acesso em: 09 ago. 2023.

JESUS, Thiago Allisson Cardoso de. **A (des)ordem do discurso em matéria de segurança pública no Brasil: uma análise da formulação do programa nacional de segurança pública com cidadania no contexto pós-1988**. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

JOHNSON, Lallen T. Modeling Urban Neighborhood Violence: The Systemic Model and Variable Effects of Social Structure. **Urban Affairs Review**, [S. l.], v. 57, n. 1, p. 128–152, 2021. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/1078087419844018>. Acesso em: 28 ago. 2023.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo. **Revista Estudos Históricos**, [S. l.], v. 9, n. 18, Justiça e Cidadania, p. 389-402, 1996. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/reh/article/view/2025>. Acesso em: 28 ago. 2023.

KIM, Sangmoon; LAGRANGE, Randy L.; WILLIS, Cecil L. Place and crime: Integrating sociology of place and environmental criminology. **Urban Affairs Review**, [S. l.], v. 49, n. 1, p. 141-155, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1078087412465401>. Acesso em: 01 mar. 2023.

KOPITTKKE, Alberto. O papel do Governo Federal na Segurança Pública – Lições internacionais. **Evidências e Segurança, Instituto Cidade Segura**, Porto Alegre, n. 1. p. 2-23, 2018. Disponível em: <https://institutocidadesegura.com.br/wp-content/uploads/2019/09/01-ICS-Evid%C3%A4ncias-e-Seguran%C3%A7a.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2023.

KOPITTKKE, Alberto. **O (novo) papel dos municípios na segurança pública**. In: MENDES, Gilmar (org.). **Gestão Pública e Direito Municipal: Tendências e Desafios**. 1. ed. v. 1. Porto Alegre: Saraiva, 2016. p. 25-46.

KRIVO, Lauren J.; PETERSON, Ruth D. Extremely Disadvantaged Neighborhoods and Urban Crime. **Social Forces**, Oxford, v. 75, n. 2, p. 619-648, dec. 1996. Disponível em: <https://faculty.washington.edu/matsueda/courses/587/readings/Krivo%20Peterson%201996.pdf>. Acesso em: 25 maio 2023.

KRUCHIN, Mariana Kiefer. Análise da introdução de um novo paradigma em segurança pública no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 40-56, fev./mar. 2013. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/download/204/132/450>. Acesso em: 01 mar. 2023.

LAPASSADE, Georges. **As microssociologias**. Brasília: Liber Livro Editora, 2005.

LEE, YongJei; GORR, Wilpen. Chronic and Temporary Crime Hot Spots. In: WEISBURD, David.; ECK, John E. (ed.). **Unraveling the Crime-Place Connection: New Directions in Theory and Policy**, v. 22, 2017, p. 41-63. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/321917918_Chronic_and_Temporary_Crime_Hot_Spots/link/5a3946e3aca272eb16746132/download. Acesso em: 01 mar. 2023.

LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. **Ministério Público: Guardião da democracia brasileira?** Rio de Janeiro: CESeC, 2016.

LIMA, Guilherme Graciliano Araújo; SILVA, Rinaldo Jorge da. A responsabilidade do Ministério Público para com a política de segurança pública. *In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. Ministério Público e o sistema de segurança pública brasileiro*. Brasília: CNMP, 2022. p. 293-310.

LIRA, Pablo. Análise dos crimes violentos e da tipologia socioespacial da Região Metropolitana da grande Vitória – RMGV. *In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEÓGRAFOS*, 7, 2014, Vitória. *Anais [...]*. Vitória: AGB, 2014.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

LOMBROSO, Cesare. **O homem delinquente**. São Paulo: Ícone, 2007.

LYOTARD, Jean-Francois. **A fenomenologia**. Lisboa: Edições 70, 1954.

MARANHÃO. Ministério Público do Maranhão. **Plano Estratégico do Ministério Público do Estado do Maranhão 2021 - 2029**. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2022. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://cdn-0.mpma.mp.br/publicacoes/15989/65a6286af690738f3659435bac6f3ace.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2023.

MARANHÃO. Ministério Público do Maranhão. **Relatório de atividades 2022**. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2023. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://cdn-0.mpma.mp.br/publicacoes/16778/900e718738144715a833e25a122c36d5.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2023.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

MARQUES NETO, Agostinho Ramalho. **A ciência do direito**: conceito, objeto, método. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MARTINS, Arual. **Um modelo de atuação preventiva**: a Promotoria Comunitária. 89 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Estudos Pós-graduados em Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

MATTOS, Delmo. Níveis e articulações do argumento contratualista de Hobbes. **Dissertatio**, Fundação Getúlio Vargas, UERJ, CCEAD-PUC-Rio, Rio de Janeiro, [33], p. 317-340, 2011. Disponível em: <https://www2.ufpel.edu.br/isp/dissertatio/revistas/33/13.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2023.

MATUS ACUÑA, Jean Pierre. El Ministerio Público y la política criminal en una sociedad democrática. **Revista de Derecho**, Valdivia, v. XIX, n. 2, p. 187-203, dic. 2006. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502006000200009. Acesso em: 08 maio 2023.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Princípios Institucionais do Ministério Público Brasileiro. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, n. 50, p. 41-62, 2013. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2592408/Hugo_Nigro_Mazzilli.pdf. Acesso em: 08 ago. 2023.

MCKENZIE, Robert D. O âmbito da ecologia humana. **Cidades: Revista científica**, Grupo de Estudos Urbanos, Presidente Prudente, v. 2, n. 4, p. 341-353, 2005. Disponível em: <https://periodicos.uffs.edu.br/index.php/cidades/article/view/12605/8086>. Acesso em: 15 maio 2023.

MEAD, George Herbert. **Mind, self and society from the standpoint of a social behaviorist**. 18. ed. Chicago: University of Chicago Press, 1972.

MELOSSI, Dario; PAVARINI, Massimo. **Cárcere e fábrica: as origens do sistema penitenciário (séculos XVI-XIX)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan: ICC, 2010.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

NÓBREGA JÚNIOR, José Maria Pereira da. **Os homicídios no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco: dinâmica, relações de causalidade e políticas públicas**. 271f. Tese (Doutorado em Ciência política) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH, Recife, 2010.

OLIVEIRA, Luciano. Não fale do Código de Hamurábi! A pesquisa sócio-jurídica na pós-graduação em Direito. In: OLIVEIRA, Luciano. **Sua Excelência o Comissário e outros ensaios de Sociologia Jurídica**. Rio de Janeiro: Letra Legal Editora, 2004. p. 137-167. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3932908/mod_resource/content/1/Hamurabi%20Luciano%20Oliveira.pdf. Acessado em: 09 out. 2023.

PALMA, Maria Fernanda. **Direito Constitucional Penal**. Coimbra: Edições Almedina SA, 2003.

PARK, Robert E. The City: suggestions for the investigation of human behavior in the urban environment. **American Journal of sociology**, [S. l.], v. 20, p. 577-612, 1915. Disponível em: <https://doi.org/10.1086/212433>. Acesso em: 02 mar. 2023.

PATELLA, Ana Paula Dupuy; PASE, Hemerson Luiz; BRILHANTE, Lúcia Silva de França. Neocontratualismo, direitos humanos e democracia substantiva. **Revista InterAção**, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 21-35, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/interacao/article/view/36094>. Acessado em: 09 out. 2023.

PIRAJÁ, Davi Reis S. B. Teoria Geral do Ministério Público Resolutivo. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. **Manual de resolutividade do**

Ministério Público [recurso eletrônico]. Corregedoria Nacional do Ministério Público. 1. ed. Brasília: CNMP, 2023. p. 19-42.

POPPER, Karl. **The Logic of Scientific Discovery**. London and New York: Routledge, 2005.

QUETELET, Adolf. **Physique sociale**: Essai sur le developpement des facultes de l'homme. Saint-Peterbourg: Jacques Issakoff, 1869. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=crg8AAAcAAJ&oi=fnd&pg=PA1&dq=physique+sociale+quetelet&ots=0p_2PKkrzJ&sig=4uSnbRKMktKBwWnOO8LQ1HycYDM#v=onepage&q=physique%20sociale%20quetelet&f=false. Acesso em: 02 mar. 2023.

RAMOS, Luciana de Oliveira; CUNHA, Luciana Gross; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. SAMPAIO, Joelson de Oliveira. **Relatório ICJBrasil 2021**. São Paulo: FGV Direito SP, 2021.

RAYOL, Rafael Ribeiro. Princípio acusatório e alguns reflexos de sua aplicação. In: TINOCO, Lívia; FRISCHEISEN, Luiza; TENÓRIO, Rodrigo; SILVA, Correa da; AMORIM JUNIOR, Silvio; ARAS, Vladimir. (org.). **Desafios contemporâneos do sistema acusatório**. Brasília: ANPR, 2018. p. 70-104.

REDE NOSSA SÃO PAULO - RNSP. **O Mapa da Desigualdade 2021**. São Paulo, out. 2021. Disponível em: https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2021/10/Mapa-Da-Desigualdade-2021_Mapas.pdf. Acesso em: 22 maio 2023.

RIBEIRO, Frederik Bacellar. Ministério Público: caminhos para a evolução. **Revista do Ministério Público do Estado do Maranhão: Juris Itinera**, Procuradoria Geral de Justiça, São Luís, n. 22, p. 11-32, jan./dez. 2015.

RITT, Eduardo. **O Ministério Público como instrumento de democracia e garantia constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

ROCHA, Leonel Severo; PORTO, Pedro Rui da Fontoura. Ministério Público Brasileiro: evolução sistêmica, protagonismo e enfrentamento da corrupção. In: GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel; CARVALHO, Márcia Haydée Porto de; CHAI, Cássius Guimarães (org.). **Passado, presente e futuro do Ministério Público brasileiro**: 50 anos da Associação do Ministério Público do Estado do Maranhão – AMPEM. São Luís: EDUFMA, 2021. p. 653-678.

RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público resolutivo**: um novo perfil institucional. Porto Alegre: Sergio Anto Fabris Ed., 2012.

RODRIGUES, João Gaspar. Controle Externo da Atividade Policial e Tutela Coletiva da Segurança Pública. **Justitia**, Procuradoria Geral de Justiça, Associação Paulista do Ministério Público, São Paulo, ano 78, v. 217, p. 79-103, jan./dez. 2021a. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/2022_Periodicos/Justitia_n.217.pdf. Acesso em: 02 ago. 2023.

RODRIGUES, João Gaspar. Valorização, Revisão e Reestruturação das Promotorias Criminais sob o Enfoque da Resolutividade. **Justitia**, Procuradoria Geral de Justiça, Associação Paulista do Ministério Público, São Paulo, ano 78, v. 217, p. 237-255, jan./dez. 2021b. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/2022_Periodicos/Justitia_n.217.pdf. Acesso em: 02 ago. 2023.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

RUDNICKI, Dani; COSTA, Ana Paula Motta; BITENCOURT, Daniella. A (in)eficácia da alocação orçamentária no sistema prisional: consequências materiais e humanas. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 58, p. 105-128, 2021. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/1165>. Acesso em: 02 mar. 2023.

SADEK, Maria Tereza. Cidadania e Ministério Público. In: SADEK, Maria Tereza; SANCHES FILHO, Alvino; DEBERT, Guita; CUNHA, Luciana; ARANTES, Rogério; CAVALCANTI, Rosângela (org.). **Justiça e cidadania no Brasil** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009. p. 3-22.

SALES, Reginaldo da Rocha Santos. **A cidade criminal e a intervenção resolutiva**: uma análise da atuação do Ministério Público do Estado do Maranhão em face da violência espacialmente determinada na cidade de São Luís. 102 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça) - Programa de Pós-graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2023.

SALGADO, Luiz Roberto Saraiva. **Demolindo mitos e construindo pontes**: Ministério Público nova arquitetura da unidade. Rio de Janeiro: Edição do autor, 2011.

SAMPSON, Robert J.; GROVES, W. Byron. Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory. **The American Journal of Sociology**, Chicago, v. 94, n. 4, p. 774-802, 1989. Disponível em: <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:3226955>. Acesso em: 30 maio 2023.

SAMPSON, Robert J.; RAUDENBUSH, Stephen W.; EARLS, Felton. Neighborhoods and Violent Crime: a Multilevel Study of Collective Efficacy. **American Association for the Advancement of Science**, [S. l.], v. 277, p. 918-924, 1997. Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.277.5328.918>. Acesso em: 30 maio 2023.

SANTA CATARINA (Estado). Ministério Público do Estado de Santa Catarina. **Programa Tutela Difusa da Segurança Pública**. Centro de Apoio Operacional Criminal. Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=1971>. Acesso em: 04 jul. 2023.

SANTOS, Douglas Oldegardo Cavalheiro dos. A atuação do Ministério Público nas políticas públicas de segurança. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. **O Ministério Público e o controle externo da atividade policial**. v. 02. Brasília: CNMP, 2019. p. 62-77.

SANTOS, Milton. **A cidade nos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1965.

SANTOS, Paulo Celso Ramos dos. **O Princípio Constitucional da Independência Funcional e sua repercussão no Planejamento Estratégico do Ministério Público Brasileiro**. 60 f. Monografia (Graduação em Altos Estudos de Política e Estratégia) - Rio de Janeiro: ESG, 2018.

SARDAGNA, Laurence; BARBOSA, Cláudia Maria. Fortalecimento da cidadania ativa por meio da autocomposição e da democracia participativa não idealizada por meio da mediação. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 51, p. 117-139, abr. 2023. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/113620>. Acesso em: 30 maio 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SCHÜTZ, Alfred. **A construção significativa do mundo social**: uma introdução à sociologia compreensiva. Petrópolis: Vozes, 2018.

SCHWARTZ, Richard D. Social Factors in the Development of Legal Control: A Case Study of Two Israeli Settlements. **Yale Law Journal**, [S. l.], v. 63, n. 4, p. 471-491, 1954. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/793723>. Acesso em: 15 ago. 2023

SHAW, Clifford R. Delinquência juvenil e desorganização social. In: PIERSON, Donald (org.). **Estudos de ecologia humana**. 2. ed. São Paulo: Martins Editora, 1970. p. 382-388. (Tomo I. Leituras de Sociologia e Antropologia social).

SHAW, Clifford; MCKAY, Henry D. **Juvenile Delinquency and Urban Areas**. Caps. VI and VII. Chicago: University of Chicago Press, 1942. Disponível em: <http://faculty.washington.edu/matsueda/courses/517/Readings/Shaw%20and%20McKay%206-7.pdf>. Acesso em: 31 maio 2023.

SHECAIRA, Sergio Salomão. **Criminologia**. 8. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2020.

SILVA, Sandoval Alves da. **O Ministério Público e a concretização dos Direitos Humanos**. Salvador: Juspodivm, 2016.

SIMMEL, Georg. A metrópole e a vida mental. In: VELHO, Otávio Guilherme (org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1967. p. 11-25.

SIMONS, Ronald; BURT, Callie. Learning to be bad: Adverse Social Conditions, Social Schemas, And Crime. **Criminology**, [S. l.], n. 49, p. 553-598, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.2011.00231.x>. Acesso em: 06 maio 2023.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, [S. l.], v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10268>. Acesso em: 20 jun. 2023.

SOARES, Renata Araújo. O uso da estratégia transversal nas políticas de segurança pública e a atuação do Ministério Público. *In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. O Ministério Público e o controle externo da atividade policial*. v. 02. Brasília: CNMP. p. 97-112.

SOUZA, Alexander Araújo de. **O Ministério Público como instituição de garantia**: as funções essenciais do Parquet nas modernas democracias. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SOUZA, Renee do Ó. Princípios da Resolutividade. *In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. Manual de resolutividade do Ministério Público* [recurso eletrônico]. Corregedoria Nacional do Ministério Público. 1. ed. Brasília: CNMP, 2023. p. 45-51.

SPANIOL, Marlene Inês; MORAES JR., Martim Cabeleira; RODRIGUES, Carlos Roberto Guimarães. 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**, [S. l.], v. 14, n. 2, p. 100-127, 2020. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1035>. Acesso em: 20 jun. 2023.

STEENBEEK, Wouter; WEISBURD, David. Where the action is in crime? An examination of variability of crime across different spatial units in The Hague, 2001–2009. **Journal of quantitative criminology**, [S. l.], v. 32, p. 449-469, 2016. Disponível em: <https://www.woutersteenbeek.nl/publication/steenbeek-where-2016/>. Acesso em: 20 jun. 2023.

STEFFENS, Lincoln. **The Shame of the Cities**. New York: McClure, Phillips & CO, 1904. Disponível em: <https://www.gutenberg.org/files/54710/54710-h/54710-h.htm>. Acesso em: 11 maio 2023.

STRECK, Lenio Luiz. Com ministro Schietti e promotor Zílio, digo: Precisamos fala sobre o MP. **Revista Consultor Jurídico**, Consultor Jurídico, 20 jan. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-20/senso-incomum-min-schietti-promotor-zilio-digo-precisamos-falar-mp>. Acesso em: 20 abr. 2023.

TANGERINO, Davi de Paiva Costa. **Crime e cidade**: violência urbana e a escola de Chicago. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

THOMAS, William I.; ZNANIECKI, Florian. **The Polish Peasant in Europe and America**. vols. I and II. Chicago: The University of Chicago Press, 1918.

UNITED NATIONS - UN. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. **World Urbanization Prospects: The 2018 Revision**, Online Edition, 2018.

VASCONCELOS, Clever. **Ministério Público na Constituição Federal**: Doutrina e Jurisprudência. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

VASCONCELOS, Pedro de A. A cidade, o urbano, o lugar. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, [S. l.], v. 3, n. 2, p. 11-15, 2006. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/123359>. Acesso em: 02 mar. 2023.

VEGA GUTIÉRREZ, Zamyra; CORTÉS PASTRÁN, Lilliam. Naturaleza jurídica del Ministerio Público. **Encuentro**, [S. l.], n. 54, p. 101–109, 2000. Disponível em: <https://camjol.info/index.php/ENCUENTRO/article/view/3928>. Acesso em: 08 maio 2023.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, [S. l.], v. 284, p. 333-369, Out/2018. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7863793/mod_resource/content/1/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_SERIO_PROCESSO_ES%20%281%29.pdf. Acesso em: 08 maio 2023.

WACQUANT, Loic. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos** [A onda punitiva]. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, ICC, 2007.

WEBER, Max. Conceito e categorias da cidade. In: VELHO, Otávio Guilherme (org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1967. p. 67-88.

WEBER, Max. **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1979.

WEISBURD, David; BRUINSMA, Gerben; BERNASCO, Wim. Units of Analysis in Geographic Criminology: Historical Development, Critical Issues, and Open Questions. In: WEISBURD, David; BRUINSMA, Gerben; BERNASCO, Wim. **Putting crime in its place: Units of analysis in geographic criminology**. New York: Springer, 2009. p. 3-31.

WEISBURD, David; WYCKOFF, Laura A.; READY, Justin; ECK, John E.; HINKLE, Joshua C.; GAJEWSKI, Frank. Does crime just move around the corner? a controlled study of spatial displacement and diffusion of crime control benefits. **Criminology**, [S. l.], v. 44, n. 3, p. 549-592, 2006. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1745-9125.2006.00057.x>. Acesso em: 08 maio 2023.

WILSON, James Q. **Thinking About Crime**. New York: Basic Books, 2013.

WIRTH, Louis. O urbanismo como modo de vida. In: VELHO, Otávio Guilherme (org.). **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1967. p. 89-112.

WORTLEY, Richard; MAZEROLLE, Lorraine. Environmental criminology and crime analysis: Situating the theory, analytic approach and application. In: WORTLEY, Richard; MAZEROLLE, Lorraine. (ed.). **Environmental criminology and crime analysis**. Cullompton, UK: Willan, 2008. p. 1-31.

YOUNG, Jock. **A sociedade excludente: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente**. Rio de Janeiro: Revan, ICC, 2002.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl. **Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal**. 5. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de Direito Penal Brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

ZALUAR, Alba; RIBEIRO, Ana Paula Alves. Teoria da eficácia coletiva e violência: o paradoxo do subúrbio carioca. **Novos Estudos**, CEBRAP, São Paulo, v. 84, p. 175-196, 2009.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/htmHDddD3mJW6N9HXQgQMkt/?lang=pt>. Acesso em: 08 maio 2023.

ZANETI JR., Hermes; ALVES, Gustavo Silva. O Ministério Público e o Processo Coletivo Resolutivo. *In*: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. **Manual de resolutividade do Ministério Público** [recurso eletrônico]. Corregedoria Nacional do Ministério Público. 1. ed. Brasília: CNMP, 2023. p. 186-226.