

O USO DA ESTRATÉGIA TRANSVERSAL NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

THE USE OF THE TRANSVERSAL STRATEGY ON PUBLIC SAFETY POLICIES AND THE INSTITUTIONAL ACTION OF THE PUBLIC MINISTRY

Renata Araújo Soares¹

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. A visão tradicional da segurança pública e as influências do crime organizado. 3. A estratégia transversal nas políticas de segurança pública. 3.1. A implementação da estratégia transversal contra a violência social na cidade Juárez – México. 4. O papel do Ministério Público como indutor de políticas públicas. 4.1. A experiência do MPRN com o uso da estratégia transversal no campo de políticas públicas sobre drogas. 5. Considerações finais. 6. Referências.

RESUMO: A recente Lei Federal nº 13.675/2018 implementou a Política Nacional de Segurança Pública (PNSPDS), o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e também ressaltou expressamente a estratégia transversal nesse específico contexto. Assim, diante da atualidade do tema e com o olhar para o futuro, esse estudo pretende apresentar argumentos para a necessidade de ruptura da visão tradicional da segurança pública (ou seja, meramente repressiva e focada na atuação reativa das forças policiais e militares, cujo *Parquet* desenvolve, em tal cenário, sua função primordialmente acusatória). Ademais, objetiva destacar a pertinência de uma alternativa técnica voltada ao fortalecimento e à estruturação de uma política de segurança pública em constante contato com variadas áreas (saúde, educação, cidadania *etc.*). Nesse raciocínio, com ênfase na atuação proativa do Ministério Público, a estratégia transversal se apresenta de forma dialógica, multissetorial e atenta às demandas coletivas como forma de reduzir a criminalidade e prevenir novos delitos. Para tanto, além da base jurídica, também serão trazidos exemplos práticos sobre o uso da estratégia transversal para problemáticas de alta complexidade, sendo um internacional (México) e, em analogia às políticas sobre drogas, uma experiência local (Projeto Transformando Destinos, induzido pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte).

PALAVRAS-CHAVE: Políticas de segurança pública. Estratégia transversal. Ministério público.

ABSTRACT: *The recent Federal Law 13.675/2018 implemented the National Public Security Policy (PNSPDS), the Unified Public Security System (SUSP) and also literally expressed the transversal strategy on this specific context. Therefore, considering the current theme and with a futuristic view, this study intends to present*

¹ Mestre em Direito Constitucional (2016-2018) pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), com ênfase em Processo penal e direitos fundamentais; Tema da dissertação: O Estado de Coisas Inconstitucional e a calamidade do sistema penitenciário: diretrizes constitucionais para uma política transversal de segurança pública. Aprovada, com distinção, na data de 31/08/2018. Especialista em Direito Constitucional Aplicado pela Faculdade Damásio de Jesus. Curso completo sobre Gerenciamento de Crises no Sistema Carcerário pela Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo (ESMP/SP). Curso completo de Extensão Universitária: Interação de Competências no Desempenho da Atividade Judiciária com Usuários e Dependentes de Drogas (Faculdades de Direito e de Medicina da USP/CNJ/SENAD/Ministério da Justiça e Cidadania). Palestrante convidada nos XIX e XX Congressos Científicos e Mostras de Extensão da UnP (2017 e 2018), bem como para o I Seminário Interdisciplinar de Pesquisa Faculdade Regional da Bahia – UNIRB, inclusive, como integrante da banca avaliadora deste último evento científico (2018). Capítulos de livros publicados em obras coletivas impressas com Conselho Editorial: 30 anos da Constituição de 1988 e o Ministério Público, ed. 01. Minas Gerais/MG: D'Plácido, 2018, v.01 (obra organizada por meio de parceria firmada entre MPMG/MPPR/Corregedoria Nacional do CNMP) e Acesso à Justiça: perspectivas jusfilosóficas. 01 ed. Salvador/BA: Motres, 2018. Graduada em Direito pelo Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). Assessora Jurídica do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Advogada licenciada. Natal/RN – Brasil. Rua Promotor Manoel Alves Pessoa Neto, 97, Candelária. CEP: 59065-555. Tel.: +55 84 3232-7013/98724-0546; e-mail: renata.soares@mprn.mp.br

arguments for the need to break the traditional view of public security (that is, merely repressive and focused on the reactive action of the police and military forces, whose Parquet develops, in such a scenario, its primarily accusatory function). In addition, it aims to highlight the pertinence of a technical alternative aimed at strengthening and structuring a public safety policies in constant contact with various areas (health, education, citizenship etc.). In this reasoning, with emphasis on the proactive action of the Public Prosecution Service, the transversal strategy presents itself in a dialogical way, multisectoral and attentive to collective demands as a form to reduce crime and prevent new crimes. To this end, in addition to the legal basis, practical examples will also be presented on the use of the transversal strategy for highly complex problems, being an international one (Mexico) and, in analogy, a local experience (Transforming Destinations Project, induced by the Public Ministry of the State of Rio Grande do Norte).

KEYWORDS: *Public safety policies. Transversal strategy. Public Ministry.*

INTRODUÇÃO

Os elevados índices de criminalidade, a perene sensação social de insegurança pública, o alto índice de jovens de baixa escolaridade dos encarcerados, o avanço descontrolado do crime organizado e as inúmeras famílias desestruturadas pelas facções criminosas revelam, em conjunto, um importante sinal de alerta: a necessidade de diálogo entre as instituições públicas e a correspondente reciclagem do modelo convencional de segurança pública, o qual clama por urgentes mudanças.

De início, deve-se ter em mente que os problemas públicos (frise-se: passíveis de iniciativas por parte do Estado por meio de políticas públicas) nunca são de fácil solução, visto que qualquer problemática que envolva uma pluralidade de indivíduos é, por óbvio, difícil de ser solucionada. Assim, no campo de demandas coletivas, não há que se falar em problemas *fáceis* ou *difíceis*, mas em *níveis* maiores ou menores da *complexidade* que são a elas inerentes (demandas coletivas) – raciocínio em que a segurança pública, notadamente, encaixa-se como um tema de excepcional complexidade e que necessita, portanto, de um tratamento especial e inovador.

Sendo esse o alicerce do presente estudo, faz-se pertinente compreender que as demandas coletivas de baixa complexidade demandam soluções mais objetivas e lineares, as quais são viabilizadas com a resolutiva interação de um órgão público com outro, enquanto que os problemas públicos de elevada complexidade somente podem ser resolvidos com soluções bem articuladas, com metas de programação cronológica progressiva (imediate, curto, médio e longo prazo) e com uma interação plural entre diversos órgãos públicos.

Nesse raciocínio, o referencial teórico desta pesquisa é a Lei Federal nº 13.675, de 11 de junho de 2018, a qual implementou a Política Nacional de Segurança Pública (PNSPDS) e o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), cujo referido disciplinamento foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 12 de junho de 2018 e somente entrou em vigor na data de 12 de julho do citado ano, consoante art. 50 de seu texto.

De acordo com a citada norma federal, passou a existir no ordenamento jurídico nacional uma previsão expressa para a “atuação integrada” entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em “ações de segurança pública e políticas transversais” (vide art. 5º, IV, da mencionada norma jurídica), sendo este o essencial marco legal que direciona a hermenêutica do sistema legal pátrio para a sensível percepção da importância de articulações dialógicas na efetivação de políticas de segurança pública.

Com isso, projetando-se para o futuro, a perspectiva de segurança pública proposta neste trabalho é aquela primordialmente situada no campo da consolidação de políticas públicas a partir de um enfoque constitucional e com especial concentração na área da preservação de direitos

fundamentais, sem descurar da repressão inteligente e da atuação evolutivamente dialógica do Ministério Público (frise-se: não estritamente acusatória), nos moldes semânticos que o próprio nome sugere que ao *Promotor de Justiça* cabe *promover a Justiça*, não a mera acusação desarrazoada e desmedida.

2. A VISÃO TRADICIONAL DA SEGURANÇA PÚBLICA E AS INFLUÊNCIAS DO CRIME ORGANIZADO

A partir do constitucionalismo contemporâneo – onde a Constituição Federal (CF/88) ocupa lugar de elevado destaque e sua organização normativa reverbera perante todo o sistema jurídico com força principiológica impositiva, não meramente orientativa –, observa-se que a segurança pública encontra-se formalmente disciplinada no artigo 144 (Capítulo III) da CF/88, cuja redação literal atribui tal temática à atuação das polícias federal, rodoviária federal, ferroviária federal, civis, militares e dos corpos de bombeiros militares (vide incisos do citado dispositivo legal), além das guardas municipais (§8º).

Oportuno registrar que o Capítulo III da referida Constituição possui um caráter normativamente *solitário*, visto que possui apenas um único artigo, ou seja, a segurança pública está disciplinada, exclusivamente, no art. 144 do diploma constitucional. Desse modo, verifica-se que esse assunto – embora seja de elevada complexidade e de múltiplos impactos sociais – mostra-se, numa visão superficial de segurança pública, adstrito à atuação repressiva do Estado.

Nesse sentido, em que pese esse aparente direcionamento constitucional para a incidência reativa do poder público nessa seara e à míngua de outros dispositivos constitucionais expressos sobre o tema, deve-se salientar que o dever do Estado não se esgota nas atividades repressivas das polícias e das guardas municipais, visto que o caput do art. 144 da CF/88 também disciplina a segurança pública como *direito e responsabilidade de todos* – redação esta que não exclui, portanto, a participação ativa de outras instituições públicas, sem prejuízo, inclusive, de contribuições da própria sociedade civil.

Assim, com base nessa *fenda* jurídica, ou seja, com específica ênfase na percepção da segurança pública como direito e responsabilidade de *todos*, este estudo visa a estimular o diálogo entre várias instituições públicas e, com isso, engajar a participação cidadã como ferramenta de transformação social por meio da formulação de políticas públicas atentas aos influxos de diversas áreas (saúde, educação, cidadania, urbanismo *etc.*).

Em prosseguimento, a pertinência da compatibilização da segurança pública com outros direitos fundamentais ressalta a íntima preocupação normativa e humanística do texto constitucional com a garantia cidadã do processo penal executório, notadamente, ante o respeito à dignidade da pessoa humana, a proibição da tortura e do tratamento desumano ou degradante, a vedação de punições cruéis, o direito de acesso à Justiça, o devido processo legal, a presunção de inocência e os direitos sociais à saúde, à educação, ao trabalho e à segurança – direitos os quais se encontram previstos, respectivamente, nos arts. 1º, III, 5º, incisos III, XLVII, alínea e, XXXV, LIV, LV, LVII, e 6º da CF/88.

Por outro lado, o direito social à segurança pública (art. 6º, *caput*, CF/88) e o dever prestacional positivo do Estado (art. 144, *caput*, CF/88) não devem sobrepor-se à cidadania ou à dignidade da pessoa humana, elementos os quais consistem em fundamentos basilares da República Federativa (art. 1º, incisos II e III), vez que raciocínio diverso implicaria ofensa direta ao Estado Democrático de Direito.

Desse modo, a ideia de *compatibilização* dessas vertentes constitucionais (segurança pública e respeito aos direitos fundamentais dos transgressores, sem descurar a repressão ao crime e o campo assistencial às vítimas) deve ser assimilada sob o enfoque da cidadania e da dignidade humana como vetores inafastáveis do Estado Democrático de Direito, cuja dissociação é inadmissível para qualquer indivíduo, o que, por óbvio, não exclui aqueles que tenham cometido delitos.

Ocorre que essa interpretação fatiada do art. 144 da CF/88 (destaque-se: focada na compreensão equivocada da segurança pública como uma temática apenas passível da atuação repressiva do Estado, não como direito e responsabilidade de todos) também foge à compreensão do direito constitucional contemporâneo como um efetivo sistema em si. Essas limitações sintetizam o pensamento tradicional da segurança pública e sustentam suas urgentes necessidades de mudança e de respectiva evolução.

As falhas comunicacionais da segurança pública com outros direitos fundamentais e com outras áreas do conhecimento culminam numa visão conservadora de segurança pública, a qual demonstra seu caráter proposital de existir especificamente no âmbito do sistema penitenciário, visto que os condenados, por não contabilizarem votos aos políticos (art. 15, III, CF/88), são substancialmente percebidos como uma massa de *sem direitos*².

Antes do cárcere, há, contudo, um sistema paralelo de miséria humana que se retroalimenta por falta de saúde, de educação, de moradia e de saneamento básico (deveres constitucionais do poder público perante a população em geral). Essas complexas problemáticas em diversas áreas públicas (saúde, educação, saneamento básico, moradia, por exemplo) também reforçam a atuação estatal deficitária no âmbito da estruturação social de condições mínimas de uma vida digna e, via reflexa, instigam o surgimento de forças paralelas que se aproveitam das deficiências da iniciativa pública para suprir as necessidades básicas de pessoas vulneráveis.

Inclusive, em algumas situações, como ocorre com o recolhimento do indivíduo à prisão (seja em flagrante ou na sua modalidade preventiva ou na execução penal), a vulnerabilidade social ganha proporções inflacionadas – frise-se: não só pelo dissabor inerente ao cárcere, mas pela série de demandas que surgem nesse contexto, tais como a necessidade de contratação de advogado, fornecimento de apoio material e psicológico à família do recluso etc.

Oportuno registrar que, embora a contratação de advogado não seja uma consequência automática da prisão, a assistência jurídica privada acaba prevalecendo em tal cenário ante a falência estrutural do Estado em aparelhar a Defensoria Pública como seu dever inafastável na prestação da assistência jurídica pública aos presos (vide art. 10, III, da Lei de Execução Penal). Em caráter ilustrativo, de acordo com o mais recente Mapa da Defensoria Pública no Brasil, confeccionado no ano de 2013, por meio de uma parceria firmada entre a Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADep) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)³, havia 8.489 cargos de Defensores Públicos no Brasil e, desses, 3.435 (ou seja, 40%) estavam vagos, restando apenas 5.054 Defensores Públicos em cargos providos em todo o Brasil⁴ para atender a toda a massa carcerária nacional de 726.712 detentos.

Deve-se esclarecer, por oportuno, que o presente material não se destina a justificar ou minorar os efeitos danosos dos crimes no seio social por meio das omissões inconstitucionais do Estado com

2 BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 11.

3 SANTOS, Thandara (Org.); ROSA, Marlene Inês da. et al (Coord.). **INFOPEN. Levantamento nacional de informações penitenciárias**. Atualização – Junho de 2016. Brasília: Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional, 2017, p. 07.

4 BRASIL. IPEA. **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/images/downloads/mapa_defensoria_publica_no_brasil_19_03.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.

o cidadão. Pretende, em verdade, conscientizar o leitor que tais falhas consistem em engrenagens de uma máquina estatal enferrujada e que lida com a segurança pública de forma ultrapassada e essencialmente reativa, não sendo possível, dessa forma, reduzir os índices de criminalidade com base nessa estreita visão.

Inclusive, além de não reduzir os inúmeros entraves fáticos da segurança pública, esse raciocínio conservador do poder público (frise-se: pensamento tradicional e predominante sobre o assunto) acaba agravando as macrocausas da violência social ante a falta de condições mínimas de vida digna dentro e fora do cárcere – cujas perspectivas de evolução cultural e educacional dos cidadãos são praticamente nulas.

De acordo com dados fornecidos pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)⁵, mais da metade das pessoas privadas de liberdade no Brasil possui curso fundamental incompleto (51%) e, além disso, uma parcela considerável (14%) sequer sabe ler ou escrever. Outro dado alarmante é que 64% do sistema carcerário nacional é composto por pessoas negras em íngreme estado de vulnerabilidade social⁶. No Estado do Rio Grande do Norte, o índice retro é de 72%⁷.

Dessa forma, as sucessivas omissões (totais ou parciais) do Estado na implementação de políticas públicas consistem ambiente fértil para a interferência de organizações criminosas que preenchem as lacunas estatais nas mencionadas vertentes públicas por meio do custeio das despesas com advogado, da oferta de cestas básicas e do “pagamento de viagens a familiares que moram longe, por exemplo”⁸. Tais organizações exigem, em contrapartida, a estrita fidelidade daqueles que passam a fazer parte do sistema carcerário e, com benesses e intimidações (diante dos elevados poderes aquisitivo e bélico das facções criminosas), os intimida no intuito da captação de mais “soldados” do crime organizado.

Esse processo de captação de novos integrantes para as facções, em essência, não encontra grandes entraves fáticos ou resistências pessoais dos reclusos⁹, notadamente, em razão da contínua falência estatal na adoção de iniciativas públicas assistenciais e inclusivas – frise-se: tanto no campo de rarefeitas ofertas de condições mínimas de vida (saúde, educação, saneamento básico, moradia, lazer *etc*) quanto na inexistência de campanhas estatais voltadas à conscientização popular no sentido de romper os estigmas sociais do indivíduo transgressor e, com isso, viabilizar formas efetivas de sua legítima reinserção na sociedade.

No específico contexto de graves e continuadas omissões inconstitucionais por parte do Estado legalmente legitimado para promover a cidadania e a vida digna de todos os cidadãos, as facções criminosas se aproveitam dessas reiteradas falhas intrassistêmicas e, desse modo, absorvem tal responsabilidade (frise-se: originária e constitucionalmente pública), ocasião em que se revestem como um verdadeiro *Estado Paralelo*.

Além da crise na segurança pública (consubstanciada na falência do sistema penitenciário dos Estados, nos elevados índices de criminalidade e no crescente poderio das facções criminosas), tem-se que, em verdade, aqueles que transgrediram as normas ora estabelecidas são vistos como verdadeiros inimigos sociais e, desse modo, não são dignos de compor um grupo com voz ativa e

5 *Ibidem*, p. 33-34.

6 *Ibidem*, p. 32.

7 *Idem*.

8 Dossiê Superinteressante. Facções: um raio-x dos grupos que transformaram o crime em uma indústria no Brasil. **Revista Superinteressante**. Edição 374-A - maio 2017, p. 07.

9 Quanto a este específico ponto, não serão tecidas considerações sobre o aspecto da suposta voluntariedade e ou possível autonomia daqueles que são captados pelas facções.

capaz de alcançar mudanças expressivas – razão pela qual a estratégia transversal se faz tão relevante nessa perspectiva. Entretanto, todas as urgentes medidas a serem adotadas no sistema penitenciário não podem se restringir à espera de um trâmite judicial para que, somente por meio dessa prestação jurisdicional, sejam efetivadas as respectivas políticas públicas.

Com isso, faz-se inadiável o amadurecimento da segurança pública não só como uma área com presença bélica e voltada à repressão, mas como um espaço dialógico e receptivo aos influxos de outras áreas públicas para o fortalecimento cidadão, visto que apenas essa percepção macrossistêmica impulsionará uma visualização mais ampla e efetiva da prevenção e da repressão criminal de maneira integrada e com o fortalecimento da cidadania participativa.

3. A ESTRATÉGIA TRANSVERSAL NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

A cisão da segurança pública com todo o conjunto de fatores que se ramifica no seio social representa uma visão arcaica dos gestores e dos operadores do Direito quanto ao tema, o que acarreta, inclusive, efeitos prejudiciais à implementação de uma política prioritária de segurança pública com balizas constitucionais sólidas e capazes de serem perpetuadas de forma autônoma às questões partidárias (tratando-se, portanto, de uma efetiva *política de segurança pública*, não *política de Estado, governo ou partido*).

Assim, com amparo nas informações preliminarmente pontuadas nas linhas introdutórias acima, a segurança pública está situada no campo das políticas públicas de alta complexidade, razão pela qual necessita de soluções articuladas e bem estruturadas entre si. Desse modo, não mais se admite pensar na segurança pública de maneira estritamente repressiva e, portanto, dissociada de todas as nuances sociais que permeiam tal cenário (saúde, educação, saneamento básico, assistência social, moradia, transporte público etc.).

Apenas em caráter ilustrativo sobre a importância de uma política transversal de segurança pública, pode-se dizer que até mesmo a qualidade da prestação do serviço de iluminação pública (frise-se: o qual, tecnicamente, não possui relação com as polícias civil e militar ou outros órgãos públicos judiciais) impacta diretamente na segurança pública, precisamente, na medida em que áreas mais escuras (ou seja, aquelas mais desassistidas pelo poder público) são palco para a ocorrência de mais delitos.

Em outras palavras, é no descaso do Estado e no exclusivo direcionamento da segurança pública às polícias que o crime se instala e, com ele, as organizações criminosas ganham força e poder por fornecer tudo o que é abandonado ou desvalorizado durante a gestão de políticas públicas e na própria definição de quais dessas serão prioritárias ou não para o governo.

Há, contudo, uma notória resistência por parte do poder público e demais envolvidos nesta seara (servidores públicos, políticos e membros da sociedade civil) em compreender a inadiável missão integradora da segurança pública constitucional. Conforme explanado anteriormente, essa resistência deriva da falta de representação política dos detentos e da equivocada compreensão de *fatiamento* de áreas públicas a partir da visualização distorcida dos direitos humanos e fundamentais, quanto à aplicabilidade desses institutos para os reclusos, e se sustenta na expressão popular “direitos humanos para humanos direitos” (como se os indivíduos transgressores perdessem sua *humanidade* e, portanto, não fossem titulares de direitos).

Ocorre que esse modelo tradicional de segregação de áreas públicas (e de indivíduos!) está incompatível dentro da construção constitucional democrática atual e necessita, com urgência, ser reformulado para um modelo que possibilite a implementação de uma política transversal, sendo

esta característica demonstrada por meio da troca de experiências e informações de maneira intersetorial e articulada.

Assim, distante da atuação pontual e reativa dos responsáveis pela segurança pública estadual, a efetiva política de segurança pública deve ser pensada, criada e gerida de forma prioritária (ocupando seu merecido local de destaque na agenda política) e, para tanto, deve ser devidamente dialógica para que se fortaleça na estruturação de uma rede de segurança pública multiconectada.

Na compreensão da estratégia transversal das políticas de segurança pública, o *cooperativismo institucional* se apresenta como elemento basilar e que deve prevalecer perante as vaidades de todas as ordens e as possíveis adversidades entre profissionais. Inclusive, para aqueles que atuam na área criminal, resta patente a dificuldade dialógica percebida entre policiais civis e militares, por exemplo. Em tal cenário, os policiais civis julgam-se com atribuições funcionais “superiores” por atuarem na área da investigação das infrações, a qual seria um campo voltado ao desenvolvimento de atividades mais intelectualizadas (art. 144, §4º, CF/88) em detrimento dos policiais militares, os quais, para o exercício do policiamento ostensivo e para a preservação da ordem pública (art. 144, §5º, CF/88), realizariam atividades mais “braçais”, cuja atuação funcional dependeria mais da força física e da técnica e menos do intelecto.

Esse contraste histórico (e *velado!*) costumeiramente percebido entre as polícias civis e militares evidencia o atraso do poder público diante das organizações criminosas, as quais avançam de forma exponencial e buscam a união entre os indivíduos transgressores em torno de um objetivo comum (prática de crimes). Portanto, propõe-se, com amparo na estratégia transversal, que as *polícias* (frise-se: expressão a ser aqui visualizada não como atinente a categorias de profissionais, mas como o conjunto homogêneo de todas as forças do Estado contra o avanço do crime) se conscientizem das suas missões constitucionais em torno de um objetivo comum: a paz social.

Há, em estreita síntese, uma notória incompatibilidade entre o avanço da criminalidade (cujo meio transgressor dispõe de todas as facilidades materiais para o desenvolvimento do crime – observe-se o uso de *WhatsApp* por integrantes de organizações criminosas para articular suas ações ilícitas) e os mecanismos estatais de combate a essa criminalidade que, equivocadamente, estão todos substancialmente concentrados nas polícias (contexto em que, além das inúmeras carências materiais e orçamentárias traduzidas na falta de viaturas, de computadores, de impressoras, de armamentos, de munições etc.) e também não prezam pelo diálogo interno (entre polícias) e externo (polícias e o Ministério Público, por exemplo).

O caráter transversal é, inclusive, uma das diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública (PNaSP)¹⁰, conforme consta expressamente no art. 3º, alínea “c”¹¹, da minuta ora encaminhada pelo Ministério da Justiça à Presidência da República, a qual, no endereço virtual do citado Ministério, apresenta sua última modificação datada em 17 de fevereiro de 2018, informação esta que salienta a pertinência da recente temática.

Em pesquisa virtual, verificou-se a existência do Projeto de Lei nº 3734/2012¹² que foi apresentado na Câmara dos Deputados em 23 de abril de 2012 e que se destina, dentre outras

10 BRASIL. Ministério da Justiça. **Política Nacional de Segurança Pública – PNaSP**. 2018. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/news/politica-nacional-de-seguranca-publica>>. Acesso em: 6 jul. 2018.

11 Art. 3º. Constituem diretrizes da PNaSP: [...] c) atuação integrada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em ações de segurança pública e políticas transversais para preservação da vida, do meio ambiente e da dignidade humana, priorizando os grupos e locais mais afetados pela violência; (Idem.)

12 BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL 3734/2012**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição, institui o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, dispõe sobre a segurança cidadã, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=542102>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

iniciativas, à criação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e à instituição do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Ao ser encaminhado ao Senado Federal, o mencionado Projeto foi convertido na Lei Ordinária nº 13.675/2018¹³, a qual foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 12 de junho de 2018 e somente entrou em vigor na data de 12 de julho do mesmo ano, consoante art. 50 de seu texto. Com pequena alteração em sua redação original, a Lei nº 13.675/2018 manteve a previsão “atuação integrada” entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em “ações de segurança pública e políticas transversais” (vide art. 5º, IV, da mencionada norma jurídica).

Ainda no sentido da solidificação do SUSP e ao comentar o Projeto de Lei Anticrime (o qual não é o específico objeto de estudo deste artigo científico), o atual representante do Ministério da Justiça realizou pronunciamento oficial quanto à necessidade de integração entre todos os entes federativos para a adoção de iniciativas transversais na segurança pública, precisamente, por meio de convênios entre Estados e Municípios no âmbito da segurança pública, inclusive com intenção de implementação de iniciativas sociais e voltadas à cidadania nesse contexto¹⁴.

Nesse sentido, diante do contexto incipiente da política nacional de segurança pública, faz-se oportuno o breve amparo na estruturação e no funcionamento da política pública transversal da cidade Juárez¹⁵, Município localizado no México, na fronteira com os Estados Unidos, a qual já foi considerada a localidade mais violenta do mundo.

3.1. A implementação da estratégia transversal contra a violência social na cidade Juárez-México

A capital do Estado do Rio Grande do Norte, a cidade de Natal, ocupa, atualmente, o triste 4º lugar no *ranking* das cidades mais violentas do mundo¹⁶, conforme classificação definida pela organização de sociedade civil mexicana Segurança, Justiça e Paz, cujo critério é o número de homicídios por 100 mil habitantes, e a mencionada cidade demonstra um índice de “102,56 homicídios por 100 mil habitantes”, o que, de acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), caracteriza um quadro de “violência epidêmica” quando a citada correspondência é acima de “10 homicídios por 100 mil habitantes”.

No ano de 2017, com base em dados coletados em 2016, Natal/RN ocupava o 10º lugar no ranking mundial confeccionado pela organização não-governamental mexicana Conselho Cidadão para Segurança Pública e Justiça Penal¹⁷ e o 1º lugar como a mais violenta do Brasil – triste liderança essa que, no comparativo brasileiro, foi mantida em 2018.

13 BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.** Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm>. Acesso em: 06 jul. 2018.

14 “Não só em políticas de segurança pública, mas em medidas de outra natureza, como as sociais. Nós estamos desenvolvendo um projeto no Ministério que pretendemos ser um incentivador de ações conjuntas, uma espécie de convênio de gestão de segurança”. (Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1551306860.78>>)

15 Cidade que já foi a mais violenta do mundo mostra como reduzir mortes: Na fronteira do México com os Estados Unidos, Ciudad Juárez fez investimentos sociais, combateu corrupção policial e valorizou agentes. G1. 15 abr. 2018. Disponível em: <<http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2018/04/cidade-que-ja-foi-mais-violenta-do-mundo-mostra-como-reduzir-mortes.html>>. Acesso em: 16 abr. 2018

16 BBC News. Brasil. **Estas são as 50 cidades mais violentas do mundo (e 17 estão no Brasil)**, 7 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43309946>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

17 Natal é a cidade mais violenta do Brasil, diz *ranking* mundial: Natal tem 69,56 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes, segundo dados de 2016. No geral, a capital potiguar é 10ª em uma lista de 50 cidades. **G1 RN**. 7 abr. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/natal-e-a-cidade-mais-violenta-do-brasil-diz-ranking-mundial.ghtml>>. Acesso em: 10 jul. 2017

Anteriormente, a cidade de Juárez ocupava o posto de cidade mais violenta do mundo, em decorrência da intervenção das organizações criminosas, materializada por meio de homicídios dolosos, incêndios propositais em estabelecimentos comerciais, roubos de automóveis com violência, sequestros, além da exigência de subornos para “manter a segurança” (*brindar seguridad*) pelas mesmas organizações que causaram todas as mazelas sociais¹⁸.

Para alterar esse cenário, foram criadas leis e estruturas federais destinadas à prevenção e combate do delito¹⁹, além do fortalecimento de organizações da sociedade civil (*organizaciones de la sociedad civil*) por meio de atividades assistencialistas e ações que estimulam a cidadania participativa nos três níveis de governo, as quais, em nível municipal (cidade Juárez), consubstanciaram no incremento das lideranças comunitárias (*liderazgos comunitarios*)²⁰.

Verifica-se, no contexto mexicano de segurança pública, a existência de críticas atinentes ao caráter essencialmente militarizado e estritamente repressivo do governo nacional, ora capitaneado pelo presidente Felipe Calderón (2006-2012)²¹, que causou a convivência de muitas forças táticas e operacionais com a sociedade civil, mas, diferente do que se esperava, não só não abrandou as problemáticas intrínsecas à segurança pública como as agravou. O sucessor de Calderón, Enrique Peña Nieto, passou a reformular a estratégia da segurança pública por meio de elementos novos e inclusivos (*novedosos e incluyentes*), cuja diferença primordial com seu antecessor foi a priorização da segurança cidadã e democrática como ferramenta de atenção às origens da violência²².

Em sequência cronológica, deve-se pontuar a criação do “Subsemun” (*Subsidio de la Seguridad Pública Municipal*) no ano de 2008, o qual perdurou até o ano de 2015, sendo, em seguida (2016), convertido para a denominação “FORTASEG” (*Subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad Pública FORTASEG*), traduzido na atuação coordenada entre as esferas federal e municipal, cuja dinâmica de descentralização política e as diretrizes dialógicas entre diversos órgãos públicos buscaram incentivar a participação social como importante ferramenta para alcançar tal finalidade (implementação e fortalecimento da segurança pública)²³.

No ano de 2010, foi criado o programa governamental “Todos Somos Juárez”, com 278 compromissos intersetoriais voltados às áreas da saúde, educação, economia, empregos, assistência social e segurança pública e que, em conjunto, consistiam na criação de uma rede de segurança social ao lado da estruturação de centros comunitários e resgate dos espaços públicos²⁴.

18 “[...] Así, hechos antes poco comunes como los homicidios dolosos (por arma de fuego), el incendio intencionado de negocios, el robo de automóviles con violencia (carjacking), las extorsiones, los secuestros y la exigencia de cuotas por ‘brindar seguridad’ de los mismos criminales organizados, se convirtieron en parte de la cotidianidad fronteriza.” (Paniagua Vázquez, A., & Camargo-González, I. (2017). **La implementación de las políticas públicas para la prevención de la violencia em el municipio de Ciudad Juárez**, Chihuahua: el involucramiento de la sociedad civil a través de los liderazgos comunitarios. *Acta Universitaria*, 27(4), 92-108. doi: 10.15174/au.2017, p. 93).

19 “[...] Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia; [...] Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana; [...] Primera Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia” (Idem).

20 Idem.

21 “[...] El gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012) se caracterizó, entre otras acciones, por desplegar a efectivos del ejército y fuerzas civiles federales disponibles en diversos “operativos” como medida correctiva, punitiva y de enfrentamiento en contra de los cárteles de la droga, esto con el propósito de recuperar territorios y restablecer las condiciones mínimas de convivencia social” (Idem).

22 “[...] La diferencia con su antecesor en esta materia se basó en privilegiar el paradigma de la seguridad ciudadana y democrática como herramienta de atención a los orígenes de la violencia” (Paniagua Vázquez, A., & Camargo-González, I. (2017). **La implementación de las políticas públicas para la prevención de la violencia em el municipio de Ciudad Juárez**, Chihuahua: el involucramiento de la sociedad civil a través de los liderazgos comunitarios. *Acta Universitaria*, 27(4), 92-108. doi: 10.15174/au.2017, p. 97).

23 Paniagua Vázquez, A., & Camargo-González, I. (2017). **La implementación de las políticas públicas para la prevención de la violencia em el municipio de Ciudad Juárez**, Chihuahua: el involucramiento de la sociedad civil a través de los liderazgos comunitarios. *Acta Universitaria*, 27(4), 92-108. doi: 10.15174/au.2017, p. 105.

24 *Ibidem*, p. 97.

Em 2013, houve a implementação do Programa Nacional para a Prevenção Social da Violência e do Delito (PRONAPRED)²⁵, destinado a articular políticas públicas, estratégias e ações de prevenção da violência, a partir de uma ideologia “[...] *transversal, interinstitucional e intersectorial en el mejoramiento de la seguridad y convivencia ciudadana y en el fortalecimiento de la cohesión comunitaria*”.

Inclusive, durante esse processo emancipação cidadã como mecanismo de aprimoramento democrático da política de segurança pública, a universidade apresentou um papel primordial em tal percurso, visto que atuou como principal responsável na distribuição, condução e evolução do PRONAPRED nos anos 2014 e 2015, precisamente, como forma de conceder maior transparência e confiabilidade no decorrer de todas as fases implementadas pelo poder público²⁶.

4. O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INDUTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O Ministério Público brasileiro é, em essência, a instituição pública contemplada com a mais bela missão constitucional, qual seja: zelar pelo regime democrático e pela preservação dos direitos e garantias fundamentais, nos moldes do que preceituam os arts. 127 e 129, ambos da CF/88, cabendo-lhe, enquanto “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado”, a função primordial de “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Revela-se, portanto, numa incumbência institucional de excepcional importância na perspectiva da redemocratização brasileira, considerando que o regime militar perdurou durante 21 (vinte e um) anos no Brasil, precisamente, de 1964 a 1985. Com isso, a CF/88, também denominada Constituição Cidadã e promulgada apenas três anos após o fim da ditadura, trouxe consigo a árdua tarefa de não mais permitir as mortes, as torturas e demais tratamentos desumanos perpetrados durante o referido período de recessão.

É, portanto, no contexto do Estado Democrático de Direito que a Constituição se reveste de força normativa suprema no ordenamento jurídico e, com isso, seus disciplinamentos constitucionais dotam-se de caráter impositivo (não meramente político-declaratório) perante todo o sistema infraconstitucional, notadamente, no intuito de coibir possíveis atos normativos que atentem contra os direitos e garantias fundamentais.

Desse modo, além de buscar concretizar a *Justiça* em seu sentido mais puro e democrático, no específico campo da persecução criminal, os membros ministeriais também estão privativamente encarregados de promover a ação penal pública, exercer o controle externo da atividade policial, requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, dentre outras iniciativas que sejam eficazes na fiscalização da execução penal e no efetivo combate à criminalidade.

Nessa concepção, o Ministério Público possui caráter estratégico perante o cenário crítico da segurança nacional, devendo intervir com liderança, diálogo, articulação e inteligência transversal, notadamente, visando a alcançar uma atuação integrada entre seus pares para que seja edificada uma verdadeira unidade institucional em seu sentido proativo e resolutivo (vide art. 127, §1º, CF/88).

Inclusive, sobre o fornecimento de respostas resolutivas e articuladas, o CNMP dispôs sobre a “Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro”, notadamente, em atenção à contínua preocupação de modernização institucional que o Ministério Público carrega

25 “[...] *El programa, vigente a partir del año 2013, fue el instrumento rector que articuló las políticas públicas, estrategias y acciones de prevención de las violencias y la delincuencia para incidir desde una perspectiva transversal, interinstitucional e intersectorial en el mejoramiento de la seguridad y convivencia ciudadana y en el fortalecimiento de la cohesión comunitaria*”. (Idem.).

26 “[...] La principal responsabilidad de la distribución, seguimiento y evaluación del Pronapred de los años 2014 y 2015 recayó en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.” (Ibidem, p. 99).

consgo na busca pela “cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes” (art. 1º) e pela contribuição “significativamente útil à efetividade de defesa e proteção dos direitos e à efetividade da prevenção e repressão de ilícito” (art. 2º) de forma integrada e com resultados qualitativos no âmbito do Estado Democrático de Direito, conforme consta na recente Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017²⁷.

Merece ser afastado, portanto, o fornecimento de respostas ministeriais fragmentadas (ou seja, como se cada Promotoria de Justiça fosse uma “ilha”) e, além disso, as áreas da prevenção, do desenvolvimento cultural da população, do esporte, do lazer, da saúde pública devem figurar em constante diálogo para a construção de uma rede colaborativa de segurança pública. Entende-se que somente a aglutinação de todos esses fatores (preventivos, repressivos e restaurativos) podem reduzir a criminalidade.

Outro aspecto pertinente quanto à estratégia transversal e o Ministério Público consiste no adequado uso dos instrumentos de repressão para que seja possível a formulação de um sistema coordenado e inteligente no campo burocrático dos boletins de ocorrência, visando à unificação dos dados correspondentes à tramitação de inquéritos policiais, ocasião em que o órgão ministerial atuará não só no âmbito do controle externo sob a ótica fiscalizatória-repressiva, mas sob a ótica do cooperativismo para/com as polícias, com vistas a alcançar um bem comum: a célere e efetiva proteção da sociedade contra o crime.

Por fim, ainda que seja o titular da persecução criminal, o Ministério Público não deve deixar de observar “frise-se: com especial sensibilidade” as macrocausas da criminalidade, de modo que, com amparo na primordial incumbência que a missão constitucional-democrática lhe exige, deve sempre buscar interações institucionais com outros órgãos públicos voltados à assistência social, à saúde pública, à cidadania, ao urbanismo, dentre outras searas que se comuniquem, direta ou indiretamente com a segurança pública, para que, com isso, seja mitigado o renovável fenômeno da violência cíclica intrínseco à falta de condições mínimas de vida, cujas forças invisíveis de violência social reverberam para o sistema carcerário e retornam para a sociedade.

4.1. A experiência do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte com o uso da estratégia transversal nas políticas públicas sobre drogas

Há, ainda, outra temática que, assim como o sistema penitenciário, contém uma elevada carga de estigmatização social, precisamente, o uso abusivo de álcool e outras substâncias entorpecentes, cuja visão predominante na sociedade é eivada de preconceitos e julgamentos contra o usuário de drogas, o qual, comumente, é visto como uma pessoa *fraca* ou inválida ou irrecuperável, até mesmo *indigna* para uma vida com qualidade e respeito por ter *escolhido* esse caminho (uso de drogas).

Sobre o assunto, a Política Nacional sobre Drogas foi regulamentada pela Resolução nº 03/GSIPR/CH/CONAD, de 27 de outubro de 2005, oriunda do Conselho Nacional Antidrogas²⁸, cuja implementação de uma “rede de assistência integrada”²⁹, a partir do estabelecimento de um fluxo intersetorial, já figurava (frise-se: há 13 anos) como um dos objetivos da referida Política.

27 Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

28 Atualmente, há um direcionamento institucional para que a expressão “anti” seja suprimida em decorrência da ideologia repressiva que tal partícula transmite, havendo inclinação para utilização exclusiva da expressão “sobre drogas”. A menção ao Conselho Nacional Antidrogas foi utilizada na presente dissertação no intuito de preservar a redação original da citada Resolução.

29 Vide fragmento extraído dos objetivos da Política Nacional sobre drogas: “- Implantar e implementar rede de assistência integrada, pública e privada, intersetorial, para pessoas com transtornos decorrentes do consumo de substâncias psicoativas, fundamentada em conhecimento validado, de acordo com a normatização funcional mínima, integrando os esforços desenvolvidos no tratamento”. (BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas – SENADe **Política Nacional sobre Drogas**. 2018. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/politicas-sobre-drogas>>. Acesso em: 20 abr. 2018.)

Em seguida, a Lei Federal nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, ao disciplinar sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD), tratou expressamente sobre a intersetorialidade³⁰ como um dos princípios do mencionado sistema e evidenciou a abrangência transversal da citada política, ante a existência de “medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas”, além das “normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas”.

No ano de 2010, foi instituído o “Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas” e criado o “Comitê Gestor”, por meio do Decreto Federal nº 7.179, de 20 de maio de 2010. A essência do mencionado Plano era viabilizar a execução descentralizada dos três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal) para que, por meio da concentração de todos esses esforços (o que se insere na perspectiva transversal) e com o estabelecimento de um vínculo dialógico entre “[...] políticas e ações de saúde, assistência social, segurança pública, educação, desporto, cultura, direitos humanos, juventude, entre outras”³¹, fosse possível implementar o que preceitua a Polícia Nacional sobre Drogas.

No âmbito regional, por meio do Acordo de Cooperação nº 01/2012- FUNAD/SENAD/MJ³², o Estado do Rio Grande do Norte apresentou seu interesse na abordagem interinstitucional da política sobre drogas, ao pactuar com a União, por intermédio da SENAD, com o Ministério da Justiça e com o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, a capitalização do Fundo Nacional Antidrogas.

Contudo, após ter sido verificada a falta de articulação entre as Secretarias do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte durante a execução do Programa “RN Vida” no ano de 2013, enquanto derivação do Programa Federal “Crack é possível vencer” (ora apoiado nos três eixos estruturantes de cuidado, autoridade e prevenção), o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte sugeriu a reformulação de tal Programa regional para atender ao caótico contexto do uso abusivo de álcool e drogas ilícitas para o projeto “Transformando Destinos”³³.

Distante do modelo tradicional de gerenciamento de políticas sobre drogas no viés acusatório do Ministério Público – cujo fatiamento de atribuições ministeriais nesta seara estava relacionado com a atuação exclusiva das Promotorias da Saúde (diante da dependência química e outras problemáticas adstritas ao desempenho cível do MP) ou das Promotorias Criminais (com a repressão contra o usuário de drogas, sem concedê-lo a devida assistência psicossocial do eixo cuidado) ou outras Promotorias específicas que não se articulavam – surgiu uma inovadora ideologia de responsabilidade compartilhada e atuação ministerial de forma intersetorial, consubstanciada no fortalecimento integrado dos eixos acima mencionados.

O “Transformando Destinos” propõe-se, portanto, a romper com o modelo de isolamento temático até então vigente (e infrutífero!) para passar a compreender o uso abusivo de drogas em um contexto de pluriparticipação de todos os agentes públicos atuantes nesta temática complexa e de acentuado interesse social. Nesse raciocínio, engajou-se no fornecimento de campanhas de conscientização do Poder Executivo Estadual e gestores municipais quanto à importância social do

30 Art. 4º São princípios do SISNADi [...] VI - o reconhecimento da intersetorialidade dos fatores correlacionados com o uso indevido de drogas, com a sua produção não autorizada e o seu tráfico ilícito. (BRASIL. **Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Institui o SISNADi prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm>. Acesso em: 10 jul. 2018.)

31 Vide redação do art. 1º, §§1º e 2º, do Decreto Federal nº 7.179/2010. (BRASIL. **Decreto nº 7.179, de 20 de maio de 2010**. Institui o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, cria seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7179.htm>. Acesso em: 10 jul. 2018.)

32 Transformando Destinos. **Portal do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte**. 2015. Disponível em: <<http://www.mprn.mp.br/portal/transformandodestinos>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

33 *Idem*.

referido projeto para que, numa perspectiva de interiorização de articulações entre as Secretarias locais (Estado e Municípios), fosse viável a estruturação de uma rede completa, composta pelas vertentes assistencial, preventiva e, residualmente, repressiva.

Já no ano de 2015 (primeiro ano do “Transformando Destinos”), o Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte editou a Lei nº 9.977, de 4 de setembro de 2015³⁴, a qual “cria a Rede Estadual de Políticas Públicas sobre drogas, e dá outras providências”. Em dezembro de 2015, foi instituído o Sistema Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas do Estado do Rio Grande do Norte (SISED/RN), disciplinado pela Lei nº 10.036, de 29 de dezembro de 2015³⁵, e destinado a “articular, integrar, organizar e coordenar as atividades relacionadas com a prevenção do uso abusivo, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas, bem como repressão ao tráfico ilícito de drogas, e dá outras providências”.

Importante registrar que o “Transformando Destinos” também estimulou os executivos municipais na criação do Sistema Municipal de Políticas Públicas sobre Drogas (SISMUD), como relevante ferramenta jurídica na interiorização da ideologia do sistema estadual (SISED). Além disso, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, dentro dessa perspectiva proativa e intersetorial, colaborou diretamente na formulação de políticas públicas municipais e regionais, por meio da elaboração de planos de políticas sobre drogas atualizados e realizáveis, bem como pela implementação dos respectivos Conselhos e Comitês gestores e, inclusive, celebrou vários Termos de Cooperação com os Municípios³⁶.

A intenção do citado projeto é promover a integração e a troca de experiências e informações entre diversas Secretarias, Conselhos e demais grupos que colaboram com a construção de uma rede articulada e intersetorial de atenção preventiva e assistencial contra o uso abusivo de drogas (eixos cuidado e prevenção). No campo repressivo (eixo autoridade), o “Transformando Destinos” inclina-se às abordagens sistemáticas que, pautadas em ações de inteligência, sejam capazes de reduzir a trânsito de entorpecentes sob o prisma regional.

Em que pese a relevância do auxílio do Ministério Público como efetivo indutor da política pública sobre drogas em todo o Rio Grande do Norte, faz-se oportuno registrar que o “Transformando Destinos” não descarta a autonomia dos gestores públicos e, inclusive, almeja que o desenvolvimento autônomo da referida política pública seja aprimorado, culminando no aparelhamento da rede assistencial e na consolidação de práticas intersetoriais qualificadas.

Um ano após diversas articulações do Ministério Público do Rio Grande do Norte junto ao Estado e aos Municípios, o projeto “Transformando Destinos” foi premiado no VII Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público, ocasião em que recebeu o 2º lugar na categoria indução de políticas públicas pelo CNMP³⁷.

Essa pertinente iniciativa se alinha à Política Nacional sobre Drogas, instituída desde 2005 (diferente da Política Nacional de Segurança Pública, a qual está em vigor há poucos dias, nos moldes da Lei nº 13.675/2018), e ganhou repercussão mundial ao celebrar um “Memorando de

34 Transformando Destinos. **Portal do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte**. 2015. Disponível em: <<http://www.mprn.mp.br/portal/transformandodestinos>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

35 *Idem*.

36 *Idem*.

37 **(Projeto Transformando Destinos foi premiado pelo CNMP)**. Portal do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. 2016. Disponível em: <<http://www.mp.rn.gov.br/portal/inicio/noticias/7677-projeto-transformando-destinos-foi-premiado-pelo-cnmp>>. Acesso em: 20 abr. 2018.); (RIO GRANDE DO NORTE. ASSECOM/RN. **Parceria entre Governo e MPRN conquista segundo lugar em prêmio nacional**. 2016. Disponível em: <<http://www.policiacivil.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=128335&ACT=&PAGE=&PARM=&LBL=Materia>>. Acesso em: 20 abr. 2018.)

Entendimento³⁸ com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime – UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), uma das agências especializadas à Organização das Nações Unidas (ONU).

Diante de todas as informações acima explanadas, pode-se concluir que o projeto “Transformando Destinos” dedica-se continuamente a tornar o uso abusivo de drogas – frise-se: na grande parte das vezes, em contextos maculados pela vulnerabilidade, cujo uso não ocorre de forma meramente recreativa – como tema prioritário na agenda política, notadamente, com o fito de que seja viabilizada uma compreensão macrossistêmica do assunto, a partir da atuação transversal dos três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal) e da incidência integrada de diversos setores públicos (caráter intersetorial).

Os marcos jurídicos alcançados no Estado do Rio Grande do Norte por meio das ações desenvolvidas no citado projeto (criação da Rede Estadual de Políticas Públicas sobre drogas e do SISED/RN, ao lado do reconhecimento nacional (prêmio obtido junto CNMP na categoria indução de política pública) e o despertar do interesse de organizações mundiais de grande prestígio (como é o caso da ONU), evidenciam que a transversalidade e a intersetorialidade são características que propiciam resultados efetivos diante da ruptura de antigos modelos e estigmas sociais.

É, portanto, inegável a importância dessa política pública para a mudança da forma que o poder público regional conduz problemáticas coletivas complexas (como é o caso do uso abusivo de drogas), sem desconsiderar as particularidades intrínsecas à realidade da capital e do interior do Estado. Assim, a vinculação proposta entre a construtiva visão do “Transformando Destinos” e o contexto caótico da segurança pública do Estado do Rio Grande do Norte é medida de elevada pertinência para a obtenção de melhorias reais nos aspectos sociais que envolvem a própria violência, a criminalidade e as situações de crises.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, percebe-se que, embora os órgãos públicos insistam em dar respostas lineares e simplistas para as causas da criminalidade (ou seja, concentrando toda a responsabilidade institucional para as polícias), já não se pode pensar nesse assunto em seu sentido tradicional.

Com isso, faz-se inadiável o amadurecimento da segurança pública não só como uma área com presença bélica e voltada à repressão, mas como um espaço dialógico e receptivo aos influxos de outras áreas públicas, visto que apenas essa percepção macrossistêmica impulsionará uma visualização mais ampla e efetiva da prevenção e da repressão criminal de maneira integrada e com o fortalecimento da cidadania participativa.

Em verdade, as políticas públicas devem ser essencialmente guiadas por um cronograma de metas públicas a serem concretizadas de imediato e a curto, médio e longo prazo, bem como por planejamentos de caráter preventivo, repressivo e restaurativo. Ocorre que, no que se refere à implementação de políticas públicas no específico contexto da segurança pública, há uma enorme pressão social por respostas estatais imediatas e repressivas quanto à redução da criminalidade. Esse pensamento tradicional afasta a formulação de cronogramas para iniciativas de curto, médio e longo prazo e, de igual modo, afastam a associação da segurança pública às políticas preventivas e restaurativas como a educação, as políticas urbanísticas e sanitárias, a saúde coletiva etc. – as quais geram impactos diretos na redução da criminalidade, conforme demonstrado no exemplo da cidade Juárez, no México.

38 Transformando Destinos. **Portal do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte**. 2015. Disponível em: <<http://www.mprn.mp.br/portal/transformandodestinos>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

Assim, considerando que a segurança pública é uma temática de elevada complexidade e que possui macrocausas que comprometem seu adequado funcionamento no seio social (destaque-se: à semelhança das políticas públicas sobre drogas), tem-se que o Ministério Público deve passar a figurar como protagonista da necessária ponte entre os órgãos voltados à segurança pública e demais áreas públicas, sem que isso macule sua missão acusatória – inspirando-se, em caráter ilustrativo, no projeto Transformando Destinos acima enfatizado.

Desse modo, projetando-se para o futuro e sem pretensão de exaurir a temática apenas neste estudo, faz-se imprescindível o amadurecimento do diálogo entre diversas instituições públicas para superar problemáticas perenes e complexas, verdadeiras falhas estruturais no campo da segurança pública.

6. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neocunstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. **Revista Jurídica UNIFAFIBE**. Disponível em: <<http://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/revistajuridicaunifafibe/sumario/5/14042010170607.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

BBC News. Brasil. **Estas são as 50 cidades mais violentas do mundo (e 17 estão no Brasil)**. 7 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43309946>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. Tradução de José Cretella Júnior e Agnes Cretella. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL 3734/2012**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição, institui o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, dispõe sobre a segurança cidadã, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=542102>> . Acesso em: 10 abr. 2018.

_____. **Decreto nº 7.179, de 20 de maio de 2010**. Institui o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, cria seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7179.htm>. Acesso em: 10 jul. 2018.

_____. _____. **Atlas da Violência**. 2017. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/2/2017>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. _____. **Atlas da violência**. 2018. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/3/2018>>. Acesso em: 06 jul. 2018.

_____. IPEA. **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/images/downloads/mapa_defensoria_publica_no_brasil_19_03.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Política Nacional de Segurança Pública – PnaSP**. 2018. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/news/politica-nacional-de-seguranca-publica>>. Acesso em: 6 jul. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL 3734/2012**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição, institui o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, dispõe sobre a segurança cidadã, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=542102>> . Acesso em: 10 abr. 2018.

_____. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm>. Acesso em: 06 jul. 2018.

CAMBI, Eduardo. Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia** (Homenagem ao Professor Luiz de Pinho Pedreira). n. 17, p. 93-133, jul./dez., 2008.

DIAS, Camila Nunes; MANSO, Bruno Paes. **A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil**. São Paulo: Todavia, 2018.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

Dossiê Superinteressante. Facções: um raio-x dos grupos que transformaram o crime em uma indústria no Brasil. **Revista Superinteressante**. Edição 374-A - maio 2017.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança pública: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional**. São Paulo: Atlas, 2014.

Paniagua Vázquez, A., & Camargo-González, I. (2017). La implementación de las políticas públicas para la prevención de la violencia em el municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua: el involucramiento de la sociedad civil a través de los liderazgos comunitarios. **Acta Universitaria**, 27(4), 92-108. doi: 10.15174/au.2017.

SANTOS, Thandara (Org.); ROSA, Marlene Inês da. et al (Coord.). INFOPEN. **Levantamento nacional de informações penitenciárias: Atualização – Junho de 2016**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional, 2017.

SANTOS JÚNIOR, Rosivaldo Toscano dos. **A Guerra ao Crime e os Crimes da Guerra: direitos humanos e sistema de justiça criminal na periferia**. 2. ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2017 (versão Kindle. 3557-3559).

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da. **Curso de direito processual penal: teoria (constitucional) do processo penal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.