

A TUTELA DA SEGURANÇA PÚBLICA E OS DESAFIOS PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO: A EXPERIÊNCIA PARANAENSE A PARTIR DO PROBLEMA PRISIONAL

The Brazilian Public Ministry and its challenges towards improving public safety: the experience in Paraná developed from a prisional perspective

Alexey Choi Caruncho¹
André Tiago Pasternak Glitz²

Resumo: Considerado um dos países com os piores indicadores criminais do mundo, o Brasil apresenta um histórico de ausência de planejamento de políticas de segurança pública sugerindo uma proposta de reformulação na forma de atuação das suas agências de controle. A partir da realidade diagnosticada no Estado do Paraná, o artigo tem como hipótese que o Ministério Público deve redefinir sua intervenção na área de segurança pública, adotando uma postura institucional distinta da atual. No âmbito da política pública, a proposta toma por referência o perfil constitucional entregue à Instituição para atuar em prol da cobrança de uma política estatal planejada, articulada e transparente, desenvolvida tecnicamente a partir da análise de informações referentes à área. No âmbito da política interna, cabe à estrutura administrativa do Ministério Público estruturar-se com unidades centralizadoras que estejam dotadas de projetos tanto voltados às atividades de inteligência como às atividades investigatórias derivadas desta proposta de atuação.

Palavras-chave: Ministério Público. Segurança pública. Sistema prisional.

Abstract: *Brazil holds one of the worlds worst numbers when it comes to criminal statistics. Indeed, the country generally lacks planned public safety policies, which claims for a new approach from the agencies legally responsible for its control. In such context, analysing data and policies related to public prisons, the Public Ministry in Paraná has adopted a new approach for the issue. Based on the constitutional framework for the Public Ministry the agency has developed tools aiming at the development of a more technical, transparent and articulated public safety*

1 O autor é doutorando em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidade Pablo de Olavide (Sevilha/Espanha) e mestre em Criminologia e Ciências Forenses pela mesma Instituição e em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa/PR. É especialista em Direito Penal Econômico e Empresarial pela Universidade de Castilla-La Mancha (Toledo/Espanha) e em Direito Penal Econômico e Europeu pela Universidade de Coimbra (Coimbra/Portugal). É Promotor de Justiça no Estado do Paraná e Professor da Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná (FEMPAR)

2 O autor é Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná; possui Masters of Laws (LL.M.) pela Columbia Law School, NY/USA; Professor da Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná (FEMPAR)

policy. Internally, the agency has created a new specialized unit, responsible for projects with a focus on intelligence and investigative activities, within that broader and revisited proposal.

Keywords: *Public Ministry. Public safety. Prison system.*

Sumário: Introdução. 1. Breve aproximação ao sistema prisional brasileiro e paranaense. 2. O planejamento interinstitucional e articulado como premissa. 3. A tutela da segurança pública e os desafios para o Ministério Público brasileiro: a experiência paranaense. 3.1. O Ministério Público e a tutela do direito difuso à segurança pública. 3.2. O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público brasileiro. 3.3. A proposta de estruturação no Ministério Público do Estado do Paraná em prol da tutela difusa da segurança pública. Considerações conclusivas. Referências.

INTRODUÇÃO

Considerado um dos países que apresenta alguns dos piores indicadores criminais do mundo³, o Brasil apresenta um histórico de ausência de planejamento de políticas de segurança pública⁴ que, imediatamente, sugere uma proposta de reformulação na forma de atuação das agências de controle vinculadas ao setor, em particular e no que aqui interessa, no âmbito do Ministério Público brasileiro.

A partir da realidade diagnosticada no Estado do Paraná, o artigo tem como hipótese que o Ministério Público deve redefinir sua intervenção na área de segurança pública, adotando uma postura institucional distinta da atual.

Inicialmente, *no âmbito da política pública*, há de se observar que o perfil constitucional entregue à Instituição lhe deu potencial para atuar em prol da cobrança de uma política estatal planejada, articulada e transparente, desenvolvida tecnicamente a partir da análise de informações referentes à área da segurança pública. Ademais, *no âmbito da política interna*, cabe ao Ministério Público estruturar-se com unidades centralizadoras, que estejam dotadas de projetos tanto voltados às *atividades de inteligência*, com a elaboração de fluxos específicos para o recebimento, processamento e tratamento dessas informações, como as *atividades investigatórias* derivadas desta nova forma de atuação.

Nesse sentido, o texto que segue buscará apresentar esta proposta diferenciada de atuação institucional, a partir de recentes experiências paranaenses e tomando como referência a perspectiva prisional e de controle externo da atividade policial, consideradas desdobramentos da ampla tutela da segurança pública.

3 Confira-se, a esse respeito, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018, disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-2018/>>. Acesso em: 17 ago. 2018.

4 Vide, a título de exemplo, como a leniência estatal propiciou a gênese da principal organização criminosa brasileira, o Primeiro Comando da Capital (PCC). Para um aprofundamento da gênese do Primeiro Comando da Capital, cf. DIAS, Camila Caldeira Nunes. *PCC. Hegemonia nas prisões e monopólio da violência*. São Paulo: Saraiva, 2012. Uma análise mais atualizada de como esta organização vem se comportando nos anos mais recentes pode ser vista em MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Caldeira Nunes. *A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. São Paulo: Todavia, 2018.

1. BREVE APROXIMAÇÃO AO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO E PARANAENSE

As distintas vertentes dos problemas afetos ao sistema prisional há muito são tidas como lugar comum, seja no âmbito político criminal, seja criminológico⁵. O cenário brasileiro não difere desta regra, sendo que suas limitações, dificuldades e disfunções já não surpreendem quem dele se aproxima⁶. A constância e reiteração desses problemas parece haver criado uma espécie de polarização quando o tema diz respeito ao cárcere. A partir da neutralização do intérprete, assume-se uma posição que ora coisifica a população envolvida, ora banaliza o uso de instrumentos de despenalização e descarcerização⁷. Ao serem apresentadas soluções imediatistas e totalizantes, não raro, fixam-se “pré” conceitos que fazem com que cada operador tenha que assumir uma posição nessa suposta disputa, optando por uma política criminal que busca “defender a segurança pública e a sociedade” ou posicionando-se em prol da “defesa da dignidade humana da população prisional”. Qualquer possibilidade de opção político-criminal intermediária parece sempre ser uma utopia inalcançável.

Nesse conflito de entendimentos, a análise de dados estatísticos não poucas vezes passa a ser negligenciada, senão por seu olvido, invariavelmente, por sua aceitação acrítica, emprestando aos seus achados o peso de argumentos de autoridade que não dependeriam de qualquer cautela no seu trato⁸. Sem a observância de critérios básicos há muito identificados pelas ciências sociais, regras elementares de metodologias quantitativas e qualitativas são, deliberadamente ou não, esquecidas em prol do quanto se deseja justificar. Uma vez firmado um conceito, o discurso eleito passa a estar cada vez mais radicalizado.

Nesse contexto, o poder estatal insiste em apresentar argumentos de eficiência e eficácia que, na realidade, há longa data vêm gerando *mais do mesmo*, com custos sociais, estatais e humanos que sequer conseguem ser devidamente mensurados⁹. No âmbito da justiça criminal, por sua vez, o cenário tampouco é mais alentador. Após reconhecer a presença de um “estado de coisas inconstitucional”¹⁰ na rotina do sistema prisional, assumiu-se uma clara tendência voltada à *redução de danos*, evidenciando uma aceitação de que a pena criminal estaria dotada de uma mera função agnóstica que, por isto, não pode pretender mais do que a mínima dessocialização na sua aplicação¹¹.

5 Sem qualquer pretensão de abarcar um mínimo da bibliografia tradicional afeta aos problemas prisionais, arriscam-se as referências a FOUCAULT, Michel. *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2002 (1975); MATTHEWS, Roger. *Pagando tiempo: una introducción a la sociología del encarcelamiento*. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2003 (1999); MELOSSI, Dario; PAVARINI, Massimo. *Cárcere e fábrica: as origens do sistema penitenciário (séculos XVI-XIX)*. Rio de Janeiro: Revan, 2006 (1977); PRATT, John. *Castigo y civilización: una lectura crítica sobre las prisiones y los regímenes carcelarios*. Barcelona: Gedisa, 2006 (2002).

6 Figura como clássica, aqui, a referencial obra da década de noventa de BITENCOURT, Cezar Roberto. *Falência da pena de prisão: causas e alternativas*. 3ª. São Paulo: Saraiva, 2004.

7 Um exemplo desta banalização no âmbito da política penitenciária pode ser visto em relação à distinta vertente assumida pelos chamados “mutirões carcerários”. Confira-se, a este respeito, a Manifestação n. 158/2017 do Centro de Apoio Operacional das Promotorias Criminais do Ministério Público do Paraná, por força de mutirão ocorrido em 2017. Disponível em: <http://www.criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/Manif_158_2017_PA_170431020.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2018.

8 Ainda que não especificamente no âmbito da perspectiva estatística, esta característica do “discurso competente” foi há muito denunciado por CHAUI, Marilena. *Cultura e democracia. O discurso competente e outras falas*, 11. ed. São Paulo: Cortez, 2006 (1978).

9 Para uma aproximação a respeito da complexidade desta aferição, cf. JAITMAN, Laura; TORRE, Iván. Os custos do encarceramento. In: JAITMAN, Laura (Org.). *Os custos do crime e da violência. Novas evidências e constatações na América Latina e Caribe*. New York: BID, 2017, p. 40–52, os quais bem recordam a importância de, nesta equação, serem considerados tanto o gasto público na administração dos presídios quanto o custo social da renda não gerada pela população carcerária.

10 O reconhecimento da condição do sistema prisional brasileiro como de “estado de coisas inconstitucional” já vinha sendo constatado desde o julgamento do Recurso Extraordinário 592.581-RS, em agosto de 2015, constando finalmente, de forma expressa, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347 do Distrito Federal pelo Supremo Tribunal Federal.

11 Neste sentido, confira-se o preciso diagnóstico apresentado por MACHADO, Bruno Amaral; SANTOS, Rafael Seixas. Constituição, STF e a política penitenciária no Brasil: uma abordagem agnóstica da execução das penas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n.1, p. 90–113, 2018.

Esse contexto fez com que também o Estado brasileiro assumisse, de forma cada vez mais ostensiva, uma política criminal atuarial, que encontra suas origens ainda na virada do século. Um discurso que, no âmbito penitenciário, leva à adoção daquilo que Brandariz García denominaria como “modelo performativo”¹². Nesta conjuntura, os novos indicadores de êxito tendem a concentrar-se mais nos rendimentos do que nos resultados, ganhando maior protagonismo aquilo que se faz, ao invés dos benefícios sociais que referidas ações produzem¹³. Neste ambiente político-criminal, a atenção volta-se aos indicadores de rendimentos das agências de controle, como número de pessoas detidas, quantidade de vagas prisionais fornecidas, número de obras penitenciárias projetadas e quantidade de sentenças condenatórias proferidas. Quanto aos resultados específicos – como a redução da taxa de crimes ou mesmo a diminuição da reincidência criminal – passam eles, invariavelmente, a serem desconsiderados.

A partir daí, no senso comum, apregoa-se que o problema prisional nacional se resolveria solucionando as superlotações das unidades prisionais, defendendo-se para isto a contínua criação de novas vagas e de estabelecimentos penitenciários. Dentro desta perspectiva, a ausência de um maior investimento de recursos públicos no setor figuraria como o problema central a ser vencido¹⁴.

Uma aproximação inicial a dados apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça no último *Diagnóstico de Pessoas Presas no Brasil* parece reforçar tais argumentos. Tal qual então publicado em 2017, a população carcerária brasileira correspondia a cerca de 725 mil pessoas, quando computadas as prisões domiciliares. O país apresenta um dos maiores índices de encarceramento no mundo, ao ponto de sua população prisional figurar como a terceira maior dentre todos os países referidos pela análise comparativa. Informava-se a existência de um *deficit* de cerca de 350 mil vagas, presenciando-se uma taxa de ocupação nacional de 200%¹⁵.

Esses dados pouco diferiram de uma tendência que, ao longo do ano de 2016, já vinha sendo apresentada pelo Departamento Penitenciário Nacional no seu *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*¹⁶. Naquela oportunidade se ressaltava que a população prisional verificada já apresentava um aumento da ordem de 707% em relação ao total registrado no início da década de 90¹⁷. Entre a população prisional total do país, cerca de 40% correspondia a pessoas privadas de liberdade por força de prisão cautelar¹⁸. Um público específico que salta de cerca de 80 mil presos, no ano 2000¹⁹, para 292 mil pessoas, conforme este último diagnóstico²⁰.

Analisados isoladamente, esses números confirmariam que, de fato, o problema prisional brasileiro não deixa de estar no enorme *deficit de vagas*, o qual certamente vem contribuindo de forma significativa para a superpopulação prisional.

12 BRANDARIZ GARCÍA, José Ángel. *El gobierno de la penalidad. La complejidad de la política criminal contemporánea*. Madrid: Dykinson, 2014, p. 118.

13 BRANDARIZ GARCÍA, José Ángel. *El gobierno de la penalidad. La complejidad de la política criminal contemporánea*. Madrid: Dykinson, 2014, pp. 118-119.

14 Para um exemplo bastante atual desta postura, confira-se notícia publicada em 13 de agosto em vários meios de comunicação a respeito da atual frente adotada pelo Ministério da Justiça, intitulada “Jungmann diz que atual sistema prisional aumenta insegurança”. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/jungmann-diz-que-atual-sistema-prisional-aumenta-inseguranca/>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

15 Estes dados foram apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça em 2017. Cf. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Novo Diagnóstico de Pessoas Presas no Brasil*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/diagnostico_de_pessoas_presas_correcao.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2018.

16 Mais especificamente, referido Relatório refere que, em junho de 2016, a população prisional era de cerca de 726 mil presos, com um *deficit* de vagas de 360 mil e uma taxa de ocupação de 197,4%. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2018.

17 BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*. Atualização - junho de 2016. Brasília: MJSP, p. 9.

18 BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*. Atualização - junho de 2016. Brasília: MJSP, p. 13.

19 O que então representava cerca de 35% da população prisional total do país.

20 O correspondente à 40%, cf. BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*. Atualização - junho de 2016. Brasília: MJSP, p. 14.

Um olhar mais atento, porém, verificará que o problema longe está de ser novo e a inefetividade da gestão governamental é de há muito sabida, tanto por sua absoluta incapacidade de disponibilização tempestiva de novos espaços prisionais quanto pela evidência de que se trata de um *deficit* que só tende a aumentar, formando um gráfico cujas linhas paralelas continuamente se distanciam. Neste sentido, basta considerar que, entre 2000 e 2016, o país passou de cerca de 97 mil vagas para 360 mil, enquanto a população carcerária saltou de cerca de 233 mil para cerca de 700 mil presos no mesmo período²¹. Ainda que se aceite que, em termos percentuais, ao menos em parte desse período, o aumento de vagas foi superior não apenas ao incremento da população prisional, como também da própria população brasileira²², parece certo que o poder estatal jamais conseguirá uma equiparação desses números dentro de um longo espaço de tempo. Até porque, como será observado, em boa parte desse período teria havido uma concomitante intensificação do repasse de subsídios de ordem financeira sem que positivas modificações tenham sido sentidas²³.

No Estado do Paraná, na região sul do país, ainda que vistos com cautela, os números prisionais tampouco demonstram um cenário menos preocupante. Neste aspecto, é necessário realizar-se um recorte inicial a respeito da fonte de pesquisa desses dados. Isto porque, enquanto uma consulta ao *Banco Nacional de Monitoramento de Presos (BNMP 2.0*²⁴) – um portal virtual recém-lançado pelo Conselho Nacional de Justiça sob a chancela de oferecer “informação básica e segura”²⁵ das pessoas presas – traz indicativos de que existiriam 27.522 pessoas privadas da liberdade no Estado²⁶, fontes estaduais consultadas no mesmo dia da pesquisa, mas que estão vinculadas à Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária do Estado do Paraná, referem a um universo de 32.529 pessoas presas²⁷.

Ainda que se considere a grande vulnerabilidade de ambas as fontes²⁸ – a qual, por si só, já demandaria a idealização de uma política estatal diferenciada –, no que ora interessa, ganha destaque o número de presos provisórios no Estado, o qual atinge cerca de 53% de sua população carcerária²⁹. Esta cifra faz com que o Paraná figure como um dos piores estados do país para fins de presos não

- 21 BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*. Atualização - junho de 2016. Brasília: MJSP, p. 20.
- 22 Neste sentido, cf. SÃO PAULO. Instituto de Defesa do Direito de Defesa. *Propostas para reduzir a superlotação e melhorar o sistema penitenciário*. São Paulo: IDDD, 2017, p. 3, o qual aferiu que, entre 2005 e 2014, o crescimento populacional brasileiro foi de 10%, ao passo que da população prisional teria sido de 72% e, finalmente, do número de vagas de 80%.
- 23 Neste particular, reporta-se às diversas alterações legislativas que já incidiram na lei reguladora do Fundo Penitenciário Nacional (Lei Complementar n. 79/1994).
- 24 O Banco Nacional de Monitoramento de Presos corresponde a uma ferramenta desenvolvida pelo Conselho Nacional de Justiça. Lançada em agosto de 2018, apregoa-se que a ferramenta permitiria “o controle do cumprimento das ordens de prisão e soltura em âmbito nacional e em tempo real”. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/cadastro-nacional-de-presos-bnmp-2-0?utm_source=banner>. Acesso em: 11 ago. 2018.
- 25 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Banco Nacional de Monitoramento de Prisões. Cadastro Nacional de Presos*. Brasília: CNJ, 2018, p. 4. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/cadastro-nacional-de-presos-bnmp-2-0?utm_source=banner>. Acesso em: 11 ago. 2018.
- 26 Deste universo, consta que existiriam 12.979 presos com condenação definitiva e 14.543 presos provisórios, dos quais 5.523 estariam executando provisoriamente a sentença (Fonte: BNMP 2.0, 14/8/2018).
- 27 Estes dados foram extraídos em 14 de agosto de 2018 do Sistema de Informações Penitenciárias (SPR), do Sistema Integrado de Gestão da Execução Penal (SIGEP Paraná DPC) e do Sistema Business Intelligence. Enquanto o primeiro (SPR) indicou uma população prisional dentro do sistema penitenciário paranaense de 21.135 presos, o segundo indicou uma população prisional em carceragens de delegacias de 11.394 presos.
- 28 Neste sentido, embora o BNMP 2.0 recém-lançado o tenha sido sob a notícia de que, a partir de agora, existiria «de forma inédita» um «dado fidedigno» a respeito das prisões, as informações constates na referida plataforma destoam daquelas existentes tanto na fonte de dados da Secretaria de Segurança Pública e Administração Penitenciária – cuja diferença, como referido, supera 5.000 presos – quanto com dados extraídos da própria plataforma PROJUDI do Tribunal de justiça do Estado do Paraná. A título de exemplo, cite-se quanto a este último aspecto o confronto do número de ‘foragidos’, que no PROJUDI informa-se a existência de 5.861 foragidos, ao passo que no BNMP 2.0 existiria um único foragido no Estado.
- 29 Não se desconhece que pelo Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, em junho de 2016, constou que o Estado do Paraná teria tão somente 28% de sua população prisional correspondente a de presos provisórios (BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*. Atualização - junho de 2016. Brasília: MJSP, p. 14). Deve-se observar, porém, que naquela ocasião foi computado o número de presos em regime aberto, inclusive em circunstâncias de duvidosa precisão, o que fez com que a população carcerária do estado atingisse uma cifra superior a 51 mil presos, sendo 41% tão somente do regime aberto (Idem, p. 14).

definitivos³⁰, sendo que cerca de 84% desta população, pelo que consta, permanece aprisionada por mais de 90 dias³¹.

Esta inicial constatação serve de alerta e indicativo de que o problema carcerário não estaria derivando, exclusivamente, de debilidades na gestão de apenas um dos atores envolvidos. Com efeito, no âmbito paranaense, no primeiro semestre de 2018, o Tribunal de Contas do Estado trouxe a público o relatório intitulado *Plano Anual de Fiscalização: sistema prisional* que, ao consolidar 17 achados de auditoria, não tardou em reconhecer que, ao menos, sete deles não estão vinculados diretamente ao Poder Executivo³². Parte significativa desses achados, portanto, vinculam-se a instituições estranhas à administração penitenciária e estão diretamente relacionadas ao aprisionamento provisório e à manutenção no cárcere de uma parcela da população prisional que, quiçá, nele não mais precisaria estar³³.

Ao que parece, replica-se no cenário prisional paranaense com maior intensidade uma tendência bastante presente em países latino-americanos, a qual foi precisamente diagnosticada por Roger Matthews. Ao referir ser uma característica própria de sistemas de justiça inquisitoriais a de converter prisões em locais destinados a abrigar pessoas *processadas* (e não *condenadas*), lembra este autor que, justamente por isto, os estabelecimentos prisionais desses países, “ao invés de estarem destinados a ‘castigar o tempo disciplinado’, estariam destinados à mera ‘incapacitação’ e ‘contenção’ de pessoas presumidamente culpadas”, diferentemente do cenário europeu e norte-americano. A consequência, conforme o autor, seria assistir nesses locais a uma menor ênfase na finalidade reabilitadora da pena³⁴.

Essa peculiaridade torna o contexto ainda mais complexo, na medida em que, no Brasil, o público de *processados* resta quase que integralmente definido num momento inicial da fase persecutória, através da utilização de critérios seletivos que, historicamente, têm ficado a cargo exclusivamente das instâncias policiais. Neste particular, embora a Constituição da República tenha incumbido o Ministério Público do controle externo da atividade policial num sentido amplo³⁵ – entregando-lhe, portanto, um claro potencial de impactar nos rumos da segurança pública –, a assunção do viés exclusivamente repressivo dessa atividade teria levado ao esquecimento um plexo de atribuições diretamente afetas à definição dos rumos da política criminal secundária.

Se tal não bastasse, agrava a situação local a identificação de que a população prisional paranaense apresenta ainda uma segunda particularidade que a torna digna de diferenciada atenção.

30 Cf. BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*. Atualização - junho de 2016. Brasília: MJSP, p. 15, Gráfico 7.

31 Neste sentido, cf. BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*. Atualização - junho de 2016. Brasília: MJSP, p. 16, Gráfico 8, no qual apenas os Estados de Sergipe e Alagoas apresentam percentual superiores de presos sem condenação com mais de 90 dias de aprisionamento.

32 Os achados de auditoria referidos pelo Relatório estão relacionados ao Poder Judiciário. 1. Não realização de audiência de custódia em casos de prisão em flagrante convertida em preventiva; 2. Realização de audiência de custódia em prazo superior a 24 horas a partir da comunicação do flagrante; 3. Duração superior a 120 dias entre o recebimento da denúncia e a conclusão da instrução processual em processos criminais com ocorrência de prisão; 4. Tempo de encarceramento em caráter provisório superior ao necessário para o cumprimento do requisito objetivo para progressão ao regime semiaberto, quando considerada a pena aplicada; 5. Ausência de análise de progressão de regime em processos cujos requisitos objetivos estavam cumpridos – e à Defensoria Pública do Estado; 6. Desempenho de prestação de serviços de assistência jurídica pelo Estado à pessoa presa inferior ao desempenho da advocacia particular; 7. Estrutura insuficiente da Defensoria Pública para atender à demanda por serviços de assistência jurídica à pessoa presa. Neste sentido, cf. PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. *Plano Anual de Fiscalização: sistema prisional*. Curitiba: TCE, 2018, pp. 17 ss.

33 Ainda que esta conclusão deva ser recebida com cautela diante da limitação do universo das pesquisas até o momento, forçoso reconhecer que certos estudos já constatam os reflexos da imediatidade na realização das audiências de custódia em prol do encarceramento indevido. Cf. SÃO PAULO. Instituto de Defesa do Direito de Defesa. *Audiências de custódia. Panorama nacional pelo Instituto de Defesa do Direito de Defesa*. São Paulo: IDDD, 2017, pp. 41 ss.

34 MATTHEWS, Roger. Una propuesta realista de reforma para las prisiones en latinoamérica. *Revista de Estudos Criminais*, Porto Alegre, v. 44, p. 69-121, 2012.

35 Neste sentido, dispõe o artigo 129, inciso VII, da Constituição da República que “são funções institucionais do Ministério Público: (...) exercer o controle externo da atividade policial”.

Isto porque é também no Estado do Paraná que consta a segunda maior população de presos custodiados em carceragens de delegacias de polícia. Levantamentos atuais dão conta de que este número seria de cerca de 11.400 pessoas, ou seja, cerca de 35% de sua população prisional³⁶. Nestes espaços, não raro, a taxa de ocupação ultrapassa em muito o índice nacional mencionado, existindo um histórico de aferição cujas taxas atingem inacreditáveis quatro dígitos percentuais³⁷.

Diante de dados tão estarrecedores, é corriqueiro assistir-se a assunção de uma mescla de conceitos preconcebidos. Apresentam-se soluções paliativas, e a política emergencial ganha protagonismo. No entanto, esta precipitação lança ao olvido, uma vez mais, a análise de diagnósticos mais aprofundados e técnicos que evidenciam que o problema demanda atuações de médio e longo prazo, com planejamento e concretude de contínuas políticas públicas, as quais deverão envolver todos os agentes da justiça criminal.

De fato, tal qual pode ser constatado através de recente auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União, que envolveu o Departamento Penitenciário Nacional, a Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Conselho Nacional do Ministério Público, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e demais órgãos fiscalizados pelos Tribunais de Contas dos Estados, o Brasil vivencia um problema de *governança da política pública* do sistema prisional³⁸.

Dentre as inúmeras e complexas frentes que demandam articulação e intervenção na área, no que ora interessa, restou reconhecido que (i) há um “baixo nível de conhecimento, por parte dos estabelecimentos penais, a respeito dos presos que custodiam”. Com isso, resta integralmente inviabilizada qualquer possibilidade de individualização prevista para a execução penal, tal qual exigido pela Constituição (art. 5º, XLVI) e positivado ao longo de todo um capítulo da Lei n. 7.210/84, com o instituto da “classificação” dos sentenciados³⁹. Nessa generalização e substancial desconhecimento do perfil individual das pessoas privadas de liberdade, passa-se a ter uma *massa carcerária* dotada de uma mescla populacional, cujo reflexo tende a ser a da inserção, dentro de um mesmo espaço, daqueles tecnicamente primários com infratores reincidentes e habituais.

Se tal não bastasse, na referida auditoria do Tribunal de Contas da União verificou-se, ainda, que o problema nacional longe está de ser de ordem financeira, conforme rotineiramente propalado. Neste sentido, verificou-se existir (ii) um “saldo do Fundo Penitenciário Nacional⁴⁰ que, em janeiro de 2017, atingia uma cifra superior a três bilhões de reais”⁴¹.

Trata-se de um saldo que deriva de repasses estatais que já teriam sido realizados a todas as unidades federativas brasileiras, tanto no ano de 2016 quanto de 2017. Com efeito, se no primeiro ano foi disponibilizado a cada estado e ao Distrito Federal “cotas individuais idênticas” de cerca de 32 milhões de reais destinados, exclusivamente, à geração de vagas prisionais⁴², no ano de 2017, embora

36 Cf. dados extraídos em 14 de agosto de 2018 do Sistema Integrado de Gestão da Execução Penal (SIGEP Paraná DPC), referindo a existência de 11.394 presos em delegacias de polícia.

37 Com efeito, procedimentos administrativos em curso no âmbito do Ministério Público paranaense constataram que, ao longo de 2017, algumas carceragens de delegacias de polícia do Estado apresentavam, por exemplo, um excedente de 2500% (no 8º Distrito Policial de Curitiba), 1600% (no 12º Distrito Policial de Curitiba), 1229% (na Delegacia de Palotina) e 1150% (na Delegacia de Santa Fé).

38 Reportamo-nos, aqui, ao quanto constante no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União, n. TC 026.096/2017-0, Rel. Cons. Ana Arraes, Acórdão n. 972/2018, Pleno. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br>>. Acesso em: 2 maio 2018.

39 Cf. artigos 5º e seguintes da Lei 7.210/84.

40 No Brasil, o Departamento Penitenciário é o órgão gestor do Fundo Penitenciário Nacional que, criado pela Lei Complementar 79/1994, tem precisamente a finalidade de proporcionar serviços e meios para financiar e apoiar as atividades e programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro.

41 Estes dados constam no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União já referido (TC 026.096/2017-0, Item 24).

42 Na realidade, consta que o valor global de cada cota correspondeu a cerca de 45 milhões de reais, sendo quase 13 milhões voltados ao monitoramento e aparelhamento do sistema penitenciário. Estes dados constam no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União já referido (TC 026.096/2017-0, Item 52).

em cotas que variaram conforme a unidade federativa, a cifra geral do repasse foi de aproximadamente 600 milhões de reais, cuja maior porcentagem deveria ser aplicada em investimentos⁴³.

No entanto, apesar do grande aporte financeiro no período, o percentual de gastos realizados no país foi absolutamente irrisório, não atingindo sequer 2% do montante de 2016⁴⁴. Naquele ano, à exceção do Estado de Goiás, nenhuma das outras 26 unidades federativas ultrapassou 10% do percentual financeiro executado. No Paraná, por exemplo, consta que os gastos foram inexistentes, fazendo com que o Estado figurasse dentre aqueles que apresentaram uma taxa de zero por cento de gastos⁴⁵.

Essas aferições permitem conclusões imediatas que, desde logo, se mostram contrárias aos tradicionais discursos de que o problema do sistema prisional brasileiro e, por consequência, das facções que assumiram o controle destes espaços decorreria tão somente de um problema de superlotação e da ausência de investimentos estatais no setor.

Os *achados* Tribunal de Contas da União confirmam que o Brasil vivencia uma crise sem precedentes na área prisional que, porém, longe está de ser solucionada através de políticas simplistas que apostem exclusivamente (i) no incremento do número de vagas e na intensificação das medidas repressivas no ambiente prisional disciplinar ou (ii) em políticas de desencarceramento em massa, calcadas em falsas premissas criadas e alimentadas por ideologias dos gestores e operadores do Direito, que ignoram critérios técnicos e individualizadores.

O problema tem que ser visto a partir de uma perspectiva muito mais estendida, tendo por ponto de partida a tutela global da segurança pública e, especificamente no âmbito prisional e penitenciário, envolvendo os vários atores que vêm, rotineira e inadvertidamente, contribuindo e fomentando à própria instabilidade do setor.

2. O PLANEJAMENTO INTERINSTITUCIONAL E ARTICULADO COMO PREMISSE

Diante do cenário prisional desenhado, o discurso de uma postura estatal ancorada no planejamento ganha grande protagonismo, em especial por ter restado diagnosticado que a questão, antes de exigir uma política *governamental*, demandaria uma política *de Estado* que, como tal, se apresente ininterrupta, consistente e transparente. Uma política que, inclusive, possa ter sua efetividade continuamente aferível e externamente monitorada⁴⁶.

Com efeito, independentemente da vertente do problema prisional vivenciada, é essencial que tenha-se por premissa a proposta de uma *atuação estatal planejada*. Sem ela, quer-se crer, torna-se absolutamente inviável qualquer proposta de modificação substancial no drástico cenário.

Bem se sabe, porém, que a cultura do planejamento de políticas públicas estatais não é tema novo na estrutura da Administração Pública, estando bastante disseminada em cada uma das

43 Consta que os repasses de 2017 deveriam ser aplicados pelas unidades federativas em investimento e custeio, na proporção de 64% e 36%, respectivamente. Estes dados constam no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União já referido (TC 026.096/2017-0, Itens 53/55).

44 Cf. Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União, TC 026.096/2017-0, Item 63.

45 Vinte das 27 unidades federativas brasileiras apresentaram um percentual de gasto de 0%; duas não atingem sequer 1% de gasto; quatro aproximam-se de 10%; e o Estado de Goiás figura com um gasto de 24,73% dos R\$ 31.944.444,44 então repassados pelo Fundo Penitenciário Nacional a cada unidade federativa do país. Estes dados constam no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União referido (TC 026.096/2017-0, Item 62).

46 Uma similar conclusão pode ser inferida a partir do quanto mencionado no relatório de auditoria do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Cf. PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. *Plano Anual de Fiscalização: sistema prisional*. Curitiba: TCE, 2018.

distintas áreas de intervenção governamental, que não tardam em anunciar seus respectivos “planos de ação” a cada nova gestão⁴⁷. Basta uma superficial consulta à página virtual de qualquer esfera de governo para que um dado “plano” seja prontamente localizado. A gestão do sistema penitenciário, por isto, não figura como exceção.

Por isto, o que se propõe no presente trabalho vai muito além desse aspecto formal já sedimentado. Ou seja, toma-se como ponto de partida que a mera elaboração de novas políticas públicas governamentais na seara penitenciária pouco serviria para mudar o quadro prisional.

A proposta, assim, é que esse *plano* jamais esteja dissociado de uma atuação alinhada com a dos demais atores do sistema penitenciário, devendo superar a singela perspectiva individualizada e formal que, em regra, se assiste no dia a dia da administração pública. Esta proposta deve mostrar-se materialmente sustentável e voltar-se para além da estrutura do Poder Executivo, como corriqueiramente costuma estar.

De fato, tomando uma vez mais por referência o cenário paranaense e, conseqüentemente, o quanto já restou diagnosticado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná⁴⁸, é possível verificar que uma atuação governamental isolada tende a ser paliativa, caso esteja dissociada de uma articulação com a postura dos demais atores envolvidos com a questão carcerária local. Como referido, o relatório de auditoria estadual trouxe expressa menção a “achados” que estão vinculados ao Poder Judiciário e à Defensoria Pública, de modo que também estas Instituições devem ser instadas a contribuir com a política estatal do setor, ainda que dentro dos limites de suas respectivas atribuições.

Esta percepção faz com que a atuação do Ministério Público em relação à política penitenciária estatal, igualmente, tenha que ser repensada, especialmente diante do quanto prevê a própria Constituição como *função institucional*⁴⁹, sob pena de, inadvertidamente, passar a assumir uma atuação que poderá se mostrar dissonante ao planejamento estatal idealizado.

Assim, ao se estabelecer o *planejamento como premissa*, o que se propõe é que, concomitantemente, se compreenda a imprescindibilidade de que cada agente que atua no sistema penitenciário seja instado a, inicialmente, diagnosticar a sua forma de atuação para, a partir daí, elaborar a reconstrução de uma postura institucional materialmente planejada, sob uma perspectiva articulada com o setor. E isto até mesmo para que cada instituição possa aferir até que ponto sua proposta de postura “planejada” realmente contribuirá para a política estatal em curso.

Não se desconhece, de toda forma, que o ora proposto parte de uma perspectiva ideal, na qual a própria política pública estatal traçada tenha adotado diretrizes consistentes e transparentes que, preferencialmente, tenham surgido a partir de critérios calcados em análises *ex ante* das iniciativas projetadas⁵⁰.

Justamente por isto, sabendo-se que essas circunstâncias, como regra, não estão presentes no cenário brasileiro, parece inevitável que se indague até que ponto, na atualidade, existiria alguma *diretriz* que possa servir de baliza para a construção dos planejamentos institucionais mencionados.

47 A respeito do planejamento estatal, particularmente no âmbito do Ministério Público, cf. CARUNCHO, A. C.; BERCLAZ, M. S. O planejamento estratégico institucional e a interação democrática com a sociedade. In: XVIII Congresso Nacional do Ministério Público, Florianópolis, ACMP. Anais. Florianópolis: Associação Catarinense do Ministério Público, 2009, p. 509-517.

48 PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. *Plano Anual de Fiscalização: sistema prisional*. Curitiba: TCE, 2018.

49 Reporta-se, aqui, ao quanto previsto no inciso II do artigo 129 da Constituição brasileira, no sentido de ser “função institucional” a de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”.

50 A respeito das análises «ex ante» e de sua excepcionalidade no âmbito das políticas públicas brasileiras, confira-se BRASIL, Casal Civil da Presidência da República; IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

Afinal, num contexto em que a política pública estatal, como visto, apresenta-se integralmente viciada⁵¹, parece de todo válida a preocupação ora trazida.

Pois bem, muito embora os referenciais legislativo e constitucional sempre possam servir como importantes marcos delimitadores, neste particular, eles longe estarão de apresentar uma densidade suficiente que permita transformá-los em efetivas “pautas de atuação” do setor prisional e penitenciário.

Esse protagonismo, até onde se vê, deve ser entregue ao *Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária* traçado pelo Conselho Nacional de Polícia Criminal e Penitenciária (CNPCP). Com efeito, estando vinculado ao Ministério da Justiça da Presidência da República e previsto pela Lei n. 7.210/84 como órgão da execução penal, o CNPCP possui atribuições essencialmente voltadas ao delineamento das políticas penitenciárias a serem implantadas. Logo, se o que se busca é a identificação de *diretrizes institucionais* para todos os atores envolvidos na política prisional, parece natural que é o espaço deste Conselho que deve servir de arena de discussão para elaboração das diretrizes de uma política que se deseje efetivamente contínua e consistente. Afinal, assim dispõe o próprio artigo 64 da Lei n. 7.210/84, ao prever, dentre suas atribuições, aquelas voltadas a “propor diretrizes da política criminal quanto à (...) execução das penas” e a de “contribuir na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo as metas e prioridades da política criminal e penitenciária”.

Na atualidade, como “documento matricial”⁵², vige o Plano 2015-2018⁵³. Ao constatar aquilo que há longa data se denunciava – isto é, de que todas as unidades federadas do país possuem estabelecimentos prisionais em situação de superlotação⁵⁴ –, a *primeira parte* deste documento preocupou-se com a “porta de entrada do sistema penal”, objetivando revelar o que tem levado ao cenário prisional atual. Na sua *segunda parte*, o Plano previu o que entendeu serem as “diretrizes para o funcionamento do sistema”.

Ainda que resguardadas as devidas autonomias institucionais e bem se saiba que parte das “medidas” traçadas neste documento devam ser recebidas *cum grano salis*⁵⁵, parece inegável que, ao menos como regra, este texto seja entendido a partir do seu potencial de figurar como uma matriz referencial para todos os atores da política penitenciária no país.

Certamente que este espaço não permite um aprofundamento dos aspectos positivos e debilidades de cada uma dessas medidas. Atento aos limites da presente proposta investigatória, porém, interessa referir, essencialmente, ao quanto previsto em sua *primeira medida*, já que tida pelo próprio CNPCP como “medida que se sobrepõe a todas as outras” e que, por isto, “demanda das três

51 Neste sentido, reporta-se, uma vez mais, ao quanto diagnosticado pelo Tribunal de Contas da União (TC 026.096/2017-0, Rel. Cons. Ana Arraes, Acórdão n. 972/2018, Pleno, 02.05.2018) e, no caso paranaense, pelo Tribunal de Contas do Estado (PARANÁ, Tribunal de Contas do Estado. *Plano Anual de Fiscalização: sistema prisional*. Curitiba: TCE, 2018).

52 A expressão é de MACHADO, Bruno Amaral; SANTOS, Rafael Seixas. Constituição, STF e a política penitenciária no Brasil: uma abordagem agnóstica da execução das penas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n.1, p. 90–113, 2018.

53 BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. *Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2015*. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnpcp/plano_nacional-1/PlanoNacionaldePoliticaCriminalPenitenciaria2015.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2018.

54 BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. *Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2015*, p. 31. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnpcp/plano_nacional-1/PlanoNacionaldePoliticaCriminalPenitenciaria2015.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2018.

55 Esta ressalva é necessária na medida em que parte das «Medidas» estabelecidas no Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (PNPCP) apresenta a título de «demandas» algumas previsões que exigiriam, no mínimo, modificação legislativa e, portanto, podem quando muito servir de lastro para deflagração de processos legislativos. Neste sentido, serve como exemplo o quanto previsto na Medida 8 do PNPCCP (*Condições do cárcere e tratamento digno do preso*), onde se estabelece como uma ‘demanda’ aquela de «estabelecer limite ao número de vagas no sistema prisional no País e gerenciar o sistema penal a partir disso (“*numerus clausus*”)». Cf. BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. *Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2015*. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnpcp/plano_nacional-1/PlanoNacionaldePoliticaCriminalPenitenciaria2015.pdf>. Acesso em 15 ago. 2018.

esferas de poder o alinhamento para promoção de uma política que guarde relação com parâmetros de eficácia e efetividade exigidos para uma política pública⁵⁶.

Com efeito, intitulada “governança da política criminal e penitenciária”, a Medida n. 1 lastreia-se no cenário de ineficiência e inefetividade das atuais políticas criminais e penitenciárias. No entanto, embora fosse desejável que referida medida já apresentasse as efetivas *diretrizes* da boa governança que idealiza, o que constou no Plano foi a mera apresentação de um rol a título de “demandas” que mesclam supostas recomendações às esferas governamentais e aos poderes de Estado.

Ao que parece, essa característica decorre de uma opção metodológica dos idealizadores do Plano, que resguardaram as *diretrizes da política penitenciária* para a segunda parte do documento. Esperava-se, assim, que as dez medidas arroladas nesta parte final pudessem apresentar as regras norteadoras da *governança* idealizada na parte inicial e tida como “medida que se sobrepõe a todas”.

A leitura integral do documento, porém, bem demonstra não ter havido essa completude⁵⁷, evidenciando-se desde logo o quanto ainda há que avançar para que o próprio Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciário e seus respectivos planos quadrienais possam efetivamente servir de arena de discussão e de compilação de diretrizes político penitenciárias, nos termos idealizados.

De toda forma, é válido ressaltar que, apesar dessas fragilidades, dentre as “demandas” previstas nessa inaugural *medida*, podem ser extraídos alguns pontos importantes que reforçam o argumento aqui trazido. Isto porque o documento reconhece (e parece mesmo sugerir) que a boa governança de uma política penitenciária deve ter por imprescindíveis os seguintes aspectos: i) a elaboração de planos e objetivos pelos gestores que definam resultados da política com visão de longo prazo; ii) o aperfeiçoamento da capacidade organizacional e recursos e a disponibilidade de dotação orçamentária suficiente à realização das ações programadas; iii) a coerência entre os diversos atores envolvidos, bem como das demais políticas públicas afetas, de forma que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas sejam alinhados, os resultados esperados possam ser alcançados e reforcem-se mutualmente; iv) a definição do escopo, do propósito e dos demandantes do sistema de monitoramento e avaliação, bem como de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política; v) a definição e formalização dos mecanismos e instrumentos para promoção de *accountability* da política penitenciária; e vi) a elaboração sistemática de dados, de forma acessível e transparente.

Este rol de *demandas* serve como claro indicativo do rumo a seguir na gestão da política penitenciária, tanto daquela afeta ao cenário nacional quanto à esfera estadual. E isso, inclusive, diante da grande coincidência desse rol com aspectos recentemente verificados pelos já mencionados órgãos controladores⁵⁸.

Se é assim, na busca pelas *diretrizes da política de uma consistente gestão penitenciária*, mais do que observar balizas discricionariamente escolhidas pelo gestor da ocasião, pode-se mesmo dizer que o cenário brasileiro já está dotado de, ao menos, alguns *parâmetros estratégicos* que se apresentam como aptos à melhora da boa governança desejada.

56 BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. *Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2015*, p. 5. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnppc/plano_nacional-1/PlanoNacionaldePoliticaCriminalPenitenciaria2015.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2018.

57 Quiçá uma única exceção diga respeito à Medida 5 da segunda parte do documento que traça como *diretriz* a «ampliação da transparência, da participação social e do controle da execução penal», alinhando-se em certa medida no que figura como uma das demandas mencionadas na Medida 1 da primeira parte.

58 Reporta-se, uma vez mais, ao quanto diagnosticado pelo Tribunal de Contas da União (TC 026.096/2017-0, Rel. Cons. Ana Arraes, Acórdão n. 972/2018, Pleno, 02.05.2018) e, no caso paranaense, pelo Tribunal de Contas do Estado (PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. *Plano Anual de Fiscalização: sistema prisional*. Curitiba: TCE, 2018).

Serve como exemplo do quanto ora se argumenta, uma vez mais, o cenário paranaense e aquilo que restou diagnosticado em seu passado recente. É que, a partir de uma análise do já referido relatório de auditoria elaborado pelo Tribunal de Contas, é possível verificar que, dentre seus *achados*, foi mencionado que o Paraná apresenta graves problemas de gestão no âmbito prisional e penitenciário, os quais, no que aqui interessa, dizem respeito: i) à ausência de formalização de uma política pública para o sistema carcerário; ii) à ausência de formalização de um plano de ação para o sistema carcerário, bem como de um plano ou estudo visando à ampliação do número de vagas; iii) à indefinição normativa quanto às competências da gestão de certas unidades prisionais⁵⁹; iv) à indefinição a respeito do modelo de gestão a ser utilizado em novas unidades prisionais; v) aos sucessivos descumprimentos do cronograma de execução das obras de ampliação de vagas de unidades prisionais; vi) ao número inferior de vagas para presos provisórios nas obras de unidades prisionais previstas em comparação com a necessidade atual; e vii) à impossibilidade de aferição da despesa do sistema carcerário em sua totalidade e por unidade carcerária, bem como do custo do preso.

Como se nota, o paralelo entre as *deficiências estaduais* referidas com o quanto figura no Plano Nacional como *proposta de boa governança* é de todo evidente. Um cenário, como dito, que sim deve ser considerado para fins de definição de *pauta de atuação* também do Ministério Público local, tanto sob a perspectiva de sua atuação fiscalizatória quanto de uma atuação indutora das políticas públicas estaduais.

A toda evidência, é forçoso reconhecer que esta proposta tem por pressuposto uma centralização da atuação ministerial que, embora limitada na sua capacidade de produção de resultados em curto espaço de tempo, certamente poderá viabilizar uma maior efetividade e consistência na sua atuação, já que apta a induzir a boa governança estatal no setor e, conseqüentemente, fiscalizar sua real concretização.

Seja como for, a partir do quanto verificado e da premência de uma atuação estatal planejada e alinhada, que envolva todos os atores do sistema prisional, parece não existir dúvida de que o Ministério Público deve estar dotado de estruturas permanentes que possam realizar esse tipo de atividade. Estruturas que possam, enfim, efetuar o acompanhamento e monitoramento das políticas públicas que venham a ser adotadas pelo Estado nesta área. E isto, até mesmo, para fins de viabilizar a almejada adoção de um posicionamento institucional uniforme, capaz de aferir a incoerência de eventuais atividades ministeriais fragmentadas e isoladas que, embora aptas a solucionar situações pontuais, não raro interferem negativamente na gestão global da política estatal do setor.

De toda forma, mais do que observar essa atuação ministerial tão só a partir de uma perspectiva limitada à política penitenciária e prisional, a proposta de estruturação ministerial aqui idealizada deve ir além, em especial diante do vínculo imediato dessa seara com a tutela global da segurança pública.

É a respeito dessa proposta e da extensão desse vínculo temático que a parte final deste trabalho se reporta, tomando-se como parâmetro o quanto vivenciado pelo Ministério Público do Estado do Paraná.

59 Especificamente a este respeito e o caótico cenário normativo estadual, confira-se estudo realizado pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias Criminais, do Júri e de Execuções Penais do Ministério Público do Estado do Paraná, intitulado "Considerações sobre a Gestão Compartilhada no Sistema Prisional do Estado do Paraná". Disponível em: <http://www.criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/Estudo_-_Consideracoes_sobre_gestao_compartilhada_no_Parana_.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2018.

3. A TUTELA DA SEGURANÇA PÚBLICA E OS DESAFIOS PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO: A EXPERIÊNCIA PARANAENSE

O problema prisional brasileiro, como visto, deriva da inexistência de concretude do quanto positivado e planejado. Essa persistente falta de concretização das políticas públicas serve como um *primeiro indicativo* do quão contínua deverá ser a atuação do Ministério Público nessa área. Afinal, conforme analisado até aqui, não parece existir mais dúvida do quão complexas são as soluções, que passam por toda uma reorganização do Estado em prol da implementação de políticas públicas que sejam unívocas⁶⁰.

De toda forma, é necessário perceber que tais “políticas públicas” devem ser compreendidas numa perspectiva mais abrangente à questão prisional e penitenciária. Basta recordar, neste particular, o quanto referido sobre a atuação seletiva policial que, em certa medida, há muito vem ditando os rumos da *criminalização secundária*⁶¹ no país e, conseqüentemente, determinando o público escolhido para formar a grande massa carcerária.

Surge, então, singular desafio ao Ministério Público brasileiro. E, justamente buscando uma atuação institucional – ampla, contínua e planejada – no âmbito do Ministério Público do Estado do Paraná apresentou-se uma proposta de *atuação extrapenal difusa* para a área de segurança pública⁶².

Com efeito, a identificação da carência de uma atuação voltada para o enfrentamento do problema como um todo evidenciou a importância da existência de uma proposta voltada ao *monitoramento de políticas públicas estaduais* afetas à área criminal no âmbito do Estado do Paraná.

Mais concretamente, referida proposição restou formalizada no Plano Setorial de Ação de 2017 do Centro de Apoio Operacional das Promotorias Criminais, do Júri e de Execuções Penais do Ministério Público do Estado do Paraná que, através de diversas frentes de atuação, buscaria “consolidar à existência de funções ministeriais afetas à tutela de segurança pública”⁶³.

No entanto, se do ponto de vista pragmático foi a disfuncionalidade do sistema prisional que despertou para a necessidade de uma atuação diferenciada do Ministério Público paranaense na área da segurança pública, não houve como prescindir da identificação de premissas teórico-normativas estruturantes e legitimadoras de toda uma diferenciada forma de intervenção.

3.1. O Ministério Público e a tutela do direito difuso à segurança pública

É tema hoje pacificado que a Constituição de 1988 trouxe um novo perfil ao Ministério Público brasileiro: diluiu sua vinculação com o Poder Executivo; assegurou-lhe autonomia administrativa e financeira; garantiu a independência funcional de seus membros, dando-lhes as mesmas garantias outorgadas aos magistrados⁶⁴.

60 A constatação fez parte do Item 18 do Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União já referido (TC 026.096/2017-0).

61 ZAFFARONI, Eugênio Raúl. *Em busca das penas perdidas*. Rio de Janeiro: Revan, 2001 (1989), p. 26.

62 A menção aqui diz respeito à Reunião de Trabalho “Segurança Pública e Ministério Público”, realizada em 19 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://www.criminal.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1692>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

63 Confira-se, neste particular, a Atividade 3.1 do Plano. Disponível em: <<http://www.criminal.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1850>>. Acesso em: 1 ago. 2018.

64 Neste sentido, cf. artigos 127 e seguintes da Constituição da República.

Essa nova roupagem encontrou, na unidade da Constituição, uma razão de ser, eis que apenas uma instituição efetivamente independente, situada no ápice da pirâmide estatal, seria capaz de se desincumbir adequadamente de suas missões constitucionais: a defesa da ordem jurídica e do regime democrático e a tutela dos direitos metaindividuais⁶⁵.

Toda essa modificação promovida tornou o Ministério Público responsável pela tutela daqueles *interesses difusos*, compreendidos como conjunto de interesses individuais, de objeto indivisível, que são compartilhados por pessoas indetermináveis, as quais se encontram unidas por circunstâncias de fato conexas⁶⁶.

Essa vocação para a defesa desses interesses está correlacionada à atuação do Ministério Público como órgão de Estado encarregado da defesa dos direitos fundamentais previstos na própria Constituição, tornando-se verdadeiro agente indutor de transformação social, responsável pela redução do hiato entre a realidade e o projeto constitucional.

Nesse contexto é que interessa o debate existente acerca da perspectiva jurídico-constitucional da *segurança pública*, em que se indaga tratar-se de um direito subjetivo dos cidadãos ou um dever de proteção do Estado. No Brasil, a Constituição torna em certa medida estéril essa discussão, por intermédio de vários de seus dispositivos que fazem referência expressa à segurança como *valor a ser tutelado* (preâmbulo⁶⁷), um *direito* (fundamental/social) de todas as pessoas (artigos 5º e 6º⁶⁸) e um *dever do Estado* (artigo 144⁶⁹).

O próprio texto constitucional, ademais, evidenciou a perspectiva de um Estado social, ao qual se impõe o dever de proteção dos direitos fundamentais (eficazes horizontalmente⁷⁰), sob a dupla face do princípio da proporcionalidade aplicado como método para solucionar conflitos: ao Estado, portanto, foi imposto o dever de promover condições mínimas (proteção ao *mínimo existencial*) para que o cidadão possa usufruir direitos a ele garantidos⁷¹.

Em mais de uma oportunidade o Supremo Tribunal Federal reconheceu essas características da segurança pública como valor constitucional e como direito do cidadão a ser protegido pelo Estado⁷². Em tais ocasiões restou demonstrada a aceitação de que é possível uma tutela extrajudicial e, extraordinariamente, judicial para o controle da prestação estatal de um serviço de segurança

65 Neste sentido, são expressos os artigos 127, *caput*, e 129, incisos II e III, da Constituição da República.

66 MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 44.

67 Texto do preâmbulo da Constituição da República federativa do Brasil: "Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um *Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais*, a liberdade, a *segurança*, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como *valores supremos de uma sociedade fraterna*" (gn).

68 O artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal reza que: "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, *garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, e à propriedade*, nos seguintes termos"; Artigo 6º: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição" (gn).

69 O artigo 144, *caput*, da Constituição deixa claro que "A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio".

70 A teoria da eficácia horizontal dos direitos fundamentais é acolhida já há algum tempo pela jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal, conforme se verifica no seguinte julgado: STF-RE 201819/RJ, rel. Min. Ellen Gracie, rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 11/10/2005, 2ª T., DJ 27/10/2006.

71 ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008.

72 No julgamento do Ag. Reg. n. 223/PE, a Corte reconheceu o dever do Estado de Pernambuco em viabilizar cirurgia em vítima de roubo que ficara tetraplégica em decorrência das lesões sofridas durante a prática do crime. Entendeu-se que o Estado se omitiu no desempenho da sua obrigação constitucional de oferecer à população níveis eficientes e adequados de segurança pública. Referiu-se à existência de um dever estatal de "promover ações eficazes e adequadas de segurança pública em favor da população, sendo tal dever passível de fiscalização pelo Poder Judiciário, a fim de que sejam observados certos parâmetros constitucionais: proibição de retrocesso social, proteção ao mínimo existencial, vedação de proteção insuficiente e proibição de excesso" (STF, Pleno, Ag. Reg. em STA, 223/PE, Redator do Acórdão Min. Celso de Mello, julgado em 14 de abril de 2008). No mesmo sentido, STF, ADPF 45-9/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 29 de abril de 2004; e STF, 2ª Turma, Ag. Reg. em RE, 559.646/PR, Rel. Min. Ellen Gracie, julgado em 7 de junho de 2011, no qual reconheceu-se de forma mais ampla que "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".

pública adequado, ao menos naquilo que diz respeito ao *mínimo necessário* para atender de modo suficiente os preceitos constitucionais que a garantem como valor e direito de todos os cidadãos.

No entanto, as estatísticas têm reiteradamente demonstrado que o Estado brasileiro está muito aquém de garantir este *mínimo necessário* aos seus cidadãos na área da segurança pública, o que entrega ao Ministério Público, no cumprimento de sua missão constitucional, um dever de atuação, na mesma medida do que hodiernamente se daria perante a débil prestação de algum outro direito social.

Com efeito, em 2014 o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp) divulgou que a taxa de homicídios dolosos evoluíra de 20 para 25 homicídios para cada 100 mil habitantes, desde o ano de 2011⁷³. Em 2016, a Organização Mundial da Saúde (OMS) publicou relatório revelando que havia no Brasil 32,4 homicídios para cada 100 mil habitantes, índice que o colocava como a 11ª nação mais letal no mundo, em situação pior do que países como Haiti (26,6), México (22) e Equador (13). A título de parâmetro, conste que a própria OMS aponta como aceitável um índice de 10 homicídios para cada 100 mil habitantes⁷⁴.

Ainda em 2014, aferiu-se que a polícia brasileira se envolveu em confrontos com resultado morte de 3.022 pessoas no país, o que equivale a 8 mortes decorrentes de intervenção policial por dia⁷⁵. Para que se tenha uma dimensão desse verdadeiro drama brasileiro, nos Estados Unidos – um dos países onde as polícias locais são tidas como extremamente militarizadas e a morte de cidadãos em decorrência de ações policiais é atualmente objeto de severas críticas e escrutínio pela opinião pública –, morreram em 2015, nas mesmas circunstâncias, 1.146 pessoas⁷⁶.

A situação tampouco é confortável no que se refere à qualidade e efetividade da investigação de delitos pelas polícias judiciárias brasileiras. No Estado do Paraná, por exemplo, cerca de apenas 15% do total de ocorrências criminais são investigadas, de acordo com números do próprio sistema da Secretaria Estadual de Segurança Pública e Administração Penitenciária⁷⁷. Os critérios que levam a polícia judiciária a *escolher* quais infrações penais serão investigadas são, desde sempre, desconhecidos e carentes de escrutínio social e de outros órgãos do Estado, como o próprio Ministério Público.

Em 2011, em ação conjunta da Estratégia Nacional de Segurança Pública (ENASP), Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), denominada *Meta 2*, foram identificados mais de 130 mil inquéritos policiais de homicídio inconcluídos no país, instaurados até o ano de 2007⁷⁸. No Estado do Paraná, onde 99,9% desses inquéritos foram concluídos, 67% das investigações de homicídio foram *arquivadas*. No Estado do Rio de Janeiro, o índice de arquivamentos atingiu o impressionante índice de 96%⁷⁹.

73 Dados disponíveis em: <<https://www.sinesp.gov.br/estatisticas-publicas>>. Acesso em: 1 nov. 2016.

74 Para uma contextualização mais completa que melhor reflete o pessimismo em relação aos números brasileiros nas Américas, basta ver que: Canadá possui as menores taxas de assassinatos, com 1,8 homicídio para cada 100 mil habitantes; Chile (4,6/100 mil), Cuba (5/100 mil), Estados Unidos (5,4/100 mil), Argentina (6/100 mil) e Uruguai (7,9/100 mil). Relatório completo no link: <http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/2016/en/>. Acesso em: 1 nov. 2016.

75 A 9ª Edição do Anuário de Segurança Pública está disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/9o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>>. Acesso em: 1 nov. 2016.

76 Um controle rigoroso com informações detalhadas de todas as mortes decorrentes de intervenção policial nos Estados Unidos pode ser acessado em: <<https://www.theguardian.com/us-news/ng-interactive/2015/jun/01/the-counted-map-us-police-killings>>. Acesso em: 1 nov. 2016.

77 Estes dados foram extraídos de plataforma criada pela Secretaria Estadual de Segurança Pública e Administração Penitenciária para o Ministério Público. Disponível em: <www.bi.redeexecutiva.pr.gov.br>. Acesso em: 21 nov. 2016.

78 O relatório final da Meta 2 da Estratégia Nacional de Segurança Pública está disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Enasp/relatorio_enasp_FINAL.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2016.

79 Uma compilação dos resultados da Meta 2 por Estado pode ser acessado em: <<http://estaticog1.globo.com/2016/11/10/Inqueritos-de-homicidios-abertos-ate-2007.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

Esses números falam por si só. A deficiência da segurança pública no Brasil, como serviço público prestado, viola sistematicamente o direito fundamental garantido pela Constituição. Exige-se, assim, que o Ministério Público responda a este quadro, seja por sua condição de *ombudsman* social, defensor da implementação do *mínimo existencial* dos direitos e valores por ela assegurados, seja como decorrência de sua constitucional atribuição de defesa dos interesses transindividuais. Tal qual ressalta Pierobom, essa atuação do Ministério Público estará voltada a garantir “perigos gerais da vida social, em relação aos quais o Estado também tem uma responsabilidade de prover a segurança pública”⁸⁰.

Até mesmo porque, conforme este mesmo autor, esta *tutela difusa da segurança pública* deve ser vista como interligada ao próprio *controle externo da atividade policial*, uma função institucional igualmente entregue ao Ministério Público pela Constituição⁸¹. Com efeito, “na atividade de policiamento ostensivo, o controle está ligado à ideia de fiscalização em geral dos serviços públicos numa área considerada especialmente sensível para a efetividade dos direitos fundamentais e que apenas de forma reflexa e eventual terá repercussões criminais”⁸².

É fato que essa constatação, em certa medida, poderia ser explicada de modo singelo, bastando referir que as polícias são, afinal, constitucionalmente *órgãos de segurança pública*⁸³. No entanto, necessário refinar e atualizar a compreensão desse fenômeno, a partir de uma adequada visão do que hoje deva representar a atividade de *controle externo da atividade policial* pelo Ministério Público brasileiro, enquanto atividade corolária da tutela difusa da segurança pública.

3.2. O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público brasileiro

Normativamente, nem a Constituição, nem a legislação infraconstitucional indicaram objetivamente quais seriam as ações de controle externo das polícias a serem desempenhadas pelo Ministério Público. Coube à doutrina compreendê-lo como um

conjunto de normas que regulam a fiscalização exercida pelo Ministério Público em relação à polícia, na *prevenção, apuração e investigação de fatos tidos como criminosos*, na preservação dos direitos e garantias constitucionais dos presos que estejam sob responsabilidade das autoridades policiais e na fiscalização do cumprimento das determinações judiciais⁸⁴.

Foi assim concebida a reconhecida distinção entre duas espécies de atuação do Ministério Público no controle externo da atividade policial: aquela afeta ao *controle difuso* e ao *controle concentrado*⁸⁵. Uma distinção que, posteriormente, restaria acolhida pelo Conselho Nacional do

80 ÁVILA, Thiago André Pierobom. *Investigação criminal: o controle externo de direção mediata pelo Ministério Público*. Curitiba: Juruá, 2016. pp. 137-138.

81 Cf. artigo 129, inciso VII, da Constituição da República.

82 ÁVILA, Thiago André Pierobom. *Investigação criminal: o controle externo de direção mediata pelo Ministério Público*. Curitiba: Juruá, 2016. pp. 137-138.

83 Cf. artigo 144, *caput*, da Constituição da República.

84 GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008. p. 80 (gn).

85 FREITAS, Enrico Rodrigues de. Modalidades e extensão do controle externo. In: *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. Salvador: Juspodum, 2013. pp.113-136.

Ministério Público (CNMP), no artigo 3º, incisos I e II, da Resolução nº 20/2007⁸⁶, disciplinando esta atividade no âmbito do Ministério Público brasileiro⁸⁷.

Esse acolhimento normativo, porém, longe esteve de representar toda a essência do *controle externo da atividade policial* exercido pelo Ministério Público. É que ambas as formas de controle externo devem ser compreendidas como *ações da tutela difusa da segurança pública*. Para tanto, o *controle difuso* precisa deixar de representar simples acompanhamento distante e *a posteriori* das investigações policiais pelas Promotorias de Justiça, e o *controle concentrado* não pode consistir numa mera formalidade de preenchimento de relatórios para a coleta de dados estatísticos.

Daí a imprescindibilidade e legitimidade da especialização que restaria proposta à estrutura do Ministério Público paranaense. Com efeito, a realidade dos dados afetos à segurança pública recém-analisados demanda uma forma distinta de a instituição exercer sua atribuição de controle externo da atividade policial, valendo-se para tanto de todo o arcabouço normativo à sua disposição para efetivamente promover uma mudança no defasado retrato brasileiro nesta área.

Assim, com base no quanto vem sendo reconhecido pela doutrina mais moderna sobre o tema e a partir de experiências exitosas, exigia-se a proposta de uma forma distinta de atuação que compreendesse essa expressão a partir de três vertentes, a saber: (i) a *direção mediata das investigações policiais*, (ii) a *auditoria dos órgãos de segurança pública* e (iii) a *responsabilização pelo desvio policial*.

De fato, quanto à *primeira vertente* (i), na conjuntura narrada, parece evidente que a rotina de *requisitar diligências nos inquéritos policiais* deva ser vista como apenas uma insuficiente atividade inserida no contexto maior de *controle processual de direção mediata da investigação criminal*, estando aí compreendido o próprio *controle de legalidade das medidas potencialmente restritivas de direitos fundamentais*. Neste particular, o que se pretendeu foi estabelecer um sistema de *controle mediato* dessas investigações que fosse capaz de superar as limitações do atual modelo de requisição tardia. Para tanto, idealizou-se uma atuação ministerial distinta, através de três tipos de controles diferenciados, a saber: a. o controle da discricionariedade policial na decisão de instauração de inquéritos policiais em relação às notícias-crimes⁸⁸; b. o controle, via acesso irrestrito, dos sistemas gerenciados pelos órgãos de segurança pública para fins de aferir as investigações policiais realizadas em instrumentos estranhos aos inquéritos policiais; e c. a direção mediata da investigação do inquérito policial, com a antecipação de recomendações consistentes na indicação de diligências que devem ser realizadas pela polícia no momento em que se deflagra uma investigação pela autoridade policial.

Da mesma maneira a *segunda vertente* (ii), isto é, projetou-se para as visitas obrigatórias aos estabelecimentos policiais um aproveitamento como parte de uma atividade mais ampla, de um macro e imprescindível *controle extraprocessual de auditoria dos órgãos de segurança pública*. Afinal, tudo recomenda que essas visitas possam ser pensadas e executadas também como uma atividade-meio ministerial, especialmente voltada à obtenção de dados afetos à área de segurança pública, os quais, uma vez concentrados e tratados, representam valiosa informação para detecção das causas que levaram a uma determinada ilegalidade ou deficiência dos órgãos policiais. Ademais, somente

86 Dispõe o texto da Resolução n. 20/2007, do CNMP: "Art. 3º O controle externo da atividade policial será exercido: I - na forma de controle difuso, por todos os membros do Ministério Público com atribuição criminal, quando do exame dos procedimentos que lhes forem atribuídos; II - em sede de controle concentrado, através de membros com atribuições específicas para o controle externo da atividade policial, conforme disciplinado no âmbito de cada Ministério Público".

87 Para um histórico da evolução normativa e doutrinária do «controle externo da atividade policial pelo Ministério Público», confira-se a Deliberação n. 148/2016 do Centro de Apoio Operacional das Promotorias Criminais, do Júri e de Execuções Penais do Ministério Público do Estado do Paraná. Disponível em: <<http://www.criminal.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=2094>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

88 Para a compreensão de uma proposta fundamentada de como poderia se dar tal controle no ordenamento jurídico brasileiro, vide: ÁVILA, Thiago André Pierobom de. *Investigação criminal: o controle externo de direção mediata pelo Ministério Público*. Curitiba: Juruá, 2016.

pela via de um controle constante e sistemático, com metas e rotinas preestabelecidas é que estará o Ministério Público se organizando para promover medidas capazes de modificar uma dada realidade. A especialização, por fim, tende a facilitar o desenvolvimento de protocolos de atuação para esse tipo de atividade que, por intermédio de um órgão ministerial centralizado, estará apto a estabelecer um relacionamento institucional perene com as polícias⁸⁹.

Por fim, também à *terceira vertente (iii)* foi apresentanda uma proposta de novo olhar. Com efeito, compreendeu-se que o controle externo deve se apresentar, ainda, através da *promoção da responsabilização do desvio policial*. Neste sentido, mais do que enfrentar o desvio policial, exclusivamente, como ato isolado, a proposta parte da premissa de que cabe ao Ministério Público pautar-se pelo foco também das *causas dos desvios policiais*, identificando-as como o produto informal de verdadeiras culturas paralelas dos órgãos de segurança pública⁹⁰. Essa atividade passa pela compreensão de que há uma cultura ocupacional inerente à função policial, a partir de diferenças substanciais que integram a essência da atividade policial, eis que, diferentemente das demais profissões, todo policial está exposto “aos mesmos riscos e atividades, o que faz com que os policiais partilhem determinados valores e visões de suas próprias atividades”⁹¹. Neste sentido, a existência de uma unidade do Ministério Público especializada, capaz de identificar essas condições organizacionais que mantêm e promovem os desvios de conduta dos policiais, figura como verdadeira atribuição voltada à auditoria da atividade policial, com a possibilidade de atuação extrajudicial e judicial para a identificação e o enfrentamento de padrões de atuação policial desviante.

Com uma tal proposta, acredita-se, tem-se uma *tríade de atividades* que integra o núcleo normativo do fiel exercício da atribuição outorgada ao Ministério Público pelo constituinte originário através do artigo 129, inciso VII, da Constituição, efetivamente correlacionado-o à *tutela difusa da segurança pública*⁹². Somente a sua precisa compreensão legitima o efetivo redirecionamento necessário e a reorientação da atuação institucional nesta área⁹³.

3.3. A proposta de estruturação no Ministério Público do Estado do Paraná em prol da tutela difusa da segurança pública

Ao tempo em que tiveram início os primeiros diagnósticos do cenário ministerial, identificou-se que a tutela da segurança pública encontrava-se dispersa no âmbito do Ministério Público, através de diferentes órgãos de execução espalhados pelo território paranaense. Mesmo com esta atuação difusa, porém, verificou-se a inexistência de uma especialização na área. Afinal, a tutela da segurança pública vinha sendo realizada através de diferentes Promotorias com atribuições, inclusive, em outras matérias.

89 BOBB, Merick. *National guidelines for police monitors*. Los Angeles: Police Assessment Resource Center, 2008.

90 Neste sentido, confira-se PUNCH, Maurice. *Police corruption: deviance, accountability and reform in policing*. New York/London: Routledge, 2011. pp. 235-236.

91 ÁVILA, Thiago André Pierobom de. *Fundamentos do controle externo da atividade policial*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016, p.117.

92 Sobre estes três eixos do controle externo vide as obras: ÁVILA, Thiago André Pierobom de. *Fundamentos do controle externo da atividade policial*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016; ÁVILA, Thiago André Pierobom de. *Investigação criminal: o controle externo de direção mediata pelo Ministério Público*. Curitiba: Juruá, 2016. Embora o autor apresente quatro eixos, temos que um deles, o controle de legalidade das medidas potencialmente restritivas de direitos fundamentais, está contido no controle mediato da investigação policial.

93 Para uma análise aprofundada da densidade de cada uma destas três vertentes afetas ao exercício do controle externo, confira-se a já referida Deliberação n. 148/2016 do Centro de Apoio Operacional das Promotorias Criminais, do Júri e de Execuções Penais do Ministério Público do Estado do Paraná. Disponível em: <<http://www.criminal.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=2094>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

Essa atuação exclusivamente pontual e fragmentada vinha se apresentando como um significativo obstáculo à efetividade das ações institucionais. Não por outra razão, em evento institucional realizado em agosto de 2016, dentre as *conclusões* consentidas, evidenciou-se a necessidade de uma reestruturação na forma de atuação do Ministério Público paranaense que tivesse o propósito de, no que ora interessa: i) fomentar uma atuação planejada e uniforme que levasse em conta uma percepção macro da política estatal; ii) resguardar a posição residual e excepcional de judicializações fragmentadas; iii) fomentar que as Promotorias adotassem medidas que resguardassem sua atuação local, mas igualmente permitissem a manutenção de um diagnóstico preciso das localidades que demandavam maior prioridade; iv) estabelecer que a atuação do Centro de Apoio seria de *unidade centralizadora* dessas informações; v) fixar que haveria todo um feixe de atividades em prol da obtenção de informações que subsidiassem a adoção de uma postura institucional apta a fomentar uma gestão estadual dos problemas; e vi) fomentar a contínua manutenção de uma atuação transparente, participativa, planejada e uniforme⁹⁴.

Embora o tema central da referida reunião de trabalho tivesse se concentrado na questão prisional, suas conclusões refletiam a carência do Ministério Público paranaense na adoção uma política institucional para enfrentamento dos problemas da *segurança pública como um todo*, acarretando uma forma de atuação desarticulada que, por vezes, promovia uma tutela de forma antagônica.

Essas diferenças mostravam-se presentes, principalmente, por meio de uma excessiva judicialização de temas afetos à segurança pública, conforme então evidenciavam as múltiplas ações civis públicas aforadas em todo o Estado do Paraná por diferentes unidades ministeriais, postulando interdições de carceragens, transferência de presos, lotação de policiais civis e militares em determinados municípios, etc.

O momento, portanto, era de reflexão acerca dos resultados que vinham sendo obtidos ao longo dos anos como decorrência dessa maneira de atuar do Ministério Público do Estado do Paraná.

A este cenário somou-se, por fim, a verificação da ausência de um órgão central especializado na atividade das Promotorias de Justiça de controle externo da atividade policial, nos moldes acima referidos. Ou seja, identificou-se a presença de um concomitante vácuo no exercício da atividade especializada de controle externo das polícias no âmbito do Ministério Público, consistente: i) na carência de uma atividade correicional especializada das instituições policiais, com levantamentos capazes de gerir dados e transformando-os em informações úteis aos demais órgãos da instituição; ii) na carência de uma atividade de enfrentamento da corrupção e da violência policial sob o viés da cultura organizacional incorporada pelas instituições policiais; e iii) na carência de uma atividade de controle mediato da investigação policial, com o desempenho de uma espécie de auditoria estadual das ocorrências policiais, dos inquéritos policiais e dos dados armazenados pelos sistemas informáticos policiais.

Enfim, foi a partir desse extenso levantamento que restaria consolidada uma *proposta* voltada a concentrar, especializar, estruturar, profissionalizar e viabilizar uma *tutela difusa à segurança pública* no âmbito do Ministério Público do Estado do Paraná. Para além de uma especialização, concentração, estruturação e profissionalização da atividade, a perspectiva era a de que, ao exercer tais funções, seria possível, finalmente, construir-se uma política institucional para o enfrentamento das inúmeras e complexas questões afetas à segurança pública estadual, imprimindo uma padronização de atuação

94 O texto completo com as conclusões do evento encontra-se disponível em: <http://www.criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/Minuta_de_Conclusoes.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2016.

ministerial, guiada pela resolutividade, tomando-se por norte referencial o grave e complexo cenário carcerário paranaense.

Tratou-se de uma proposta, enfim, que buscou *legitimar a criação das funções ministeriais especializadas e concentradas na tutela difusa da segurança pública aliada a uma nova proposta de controle externo da atividade policial pelos Ministérios Públicos dos Estados*.

Este é o cenário no qual foi gestado o que, a partir da Resolução n. 550/2018 da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná⁹⁵, viria a chamar-se *Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública (Gaesp)*. Um órgão que, já na sua criação, em prol da resolutividade, optou por adotar um planejamento pautado em “projetos de atuação”, com objetivos e metas delineados, dotados de atividades previamente definidas, de modo a possibilitar a contínua mensuração de sua efetividade. Todos eles, porém, direta ou indiretamente vinculados à questão prisional⁹⁶.

Esta alteração tem buscado fomentar uma espécie de política institucional para a área, de modo a permitir o enfrentamento perene das questões criminais, de execução penal e de segurança pública no Estado do Paraná. Para tanto, tem se buscado uma alteração do paradigma de atuação, historicamente realizada pela via de ações isoladas e desarticuladas que sempre foram pouco eficazes na produção de necessárias mudanças que se espera das intervenções do Ministério Público brasileiro.

CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

A verificação da caótica situação do sistema prisional paranaense despertou para a necessidade de uma atuação diferenciada por parte do Ministério Público do Estado do Paraná na área de segurança pública. Regulamentada pela Procuradoria-Geral de Justiça a partir da instituição do Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública (Gaesp), a unidade proposta busca aprimorar, reforçar e especializar a atuação ministerial na *tutela difusa da segurança pública*, em prol da redução dos índices de violência no Estado e da busca por soluções para problemas decorrentes da descontinuidade de certas políticas públicas estaduais da área, figurando a prisional como a mais representativa.

Com foco numa atuação pautada em *diagnósticos, monitoramento e fiscalização* das políticas de segurança pública, o primeiro desafio do Grupo recaiu, precisamente, na definição de suas *frentes prioritárias de atuação*. Afinal, tendo sido verificado que a expressão *tutela difusa da segurança* abarcaria uma infinidade de iniciativas, arriscava-se assumir atuações em frentes quiçá menos prioritárias num dado recorte temporal, o que, inevitavelmente, comprometeria a resolutividade pretendida desde o início.

Diante desse desafio, o *planejamento das atividades* dessa nova unidade apresentou-se como essencial, tendo sido idealizado a partir de uma premissa calcada em “projetos de atuação”. Definidos dentro de três eixos centrais de intervenção – (i) político-criminal, (ii) persecutório penal e (iii) de execução penal –, estes projetos têm o propósito de imprimir uma ampla transparência das *metas e objetivos* traçados, delinendo suas *atividades, fases e cronogramas*, de modo a poder pautar a atuação do Grupo e, concomitantemente, permitir uma mensuração de sua efetividade.

95 Disponível em: <http://www.criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/Resolucao_550_2018_GAESP.pdf>.

96 Cf. <<http://www.criminal.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=2081>>.

Toda essa estruturação – que pode ser acessada em arquivo descritivo e visualizada graficamente – pode ser integralmente consultada e acompanhada em espaço próprio do site institucional idealizado pelo próprio Grupo⁹⁷.

97 Cf. <<http://www.criminal.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=2081>>.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008 (1986).
- ÁVILA, Thiago André Pierobom de. *Fundamentos do controle externo da atividade policial*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.
- _____. *Investigação criminal: o controle externo de direção mediata pelo Ministério Público*. Curitiba: Juruá, 2016.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. *Falência da pena de prisão: causas e alternativas*. 3ª. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BOBB, Merick. *National guidelines for police monitors*. Los Angeles: Police Assessment Resource Center, 2008.
- BRANDARIZ GARCÍA, José Ángel. *El gobierno de la penalidad. La complejidad de la política criminal contemporánea*. Madrid: Dykinson, 2014.
- BRASIL. Casal Civil da Presidência da República; IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.
- _____. Conselho Nacional de Justiça. *Novo Diagnóstico de Pessoas Presas no Brasil*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/diagnostico_de_pessoas_presas_correcao.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2018.
- _____. _____. *Banco Nacional de Monitoramento de Prisões. Cadastro Nacional de Presos*. Brasília: CNJ, 2018.
- _____. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. *Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária 2015*, p. 5. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/cnpscp/plano_nacional-1/PlanoNacionaldePoliticaCriminalePenitenciaria2015.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2018.
- _____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Atualização - junho de 2016*. Brasília: MJSP, 2016.
- CARUNCHO, A. C.; BERCLAZ, M. S. O planejamento estratégico institucional e a interação democrática com a sociedade. In: XVIII Congresso Nacional do Ministério Público, Florianópolis, ACMP. Anais. Florianópolis: Associação Catarinense do Ministério Público, 2009, p. 509-517.
- CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia. O discurso competente e outras falas*, 11. ed. São Paulo: Cortez, 2006 (1978).
- DIAS, Camila Caldeira Nunes. *PCC. Hegemonia nas prisões e monopólio da violência*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- FOUCAULT, Michel. *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2002 (1975).

FREITAS, Enrico Rodrigues de. Modalidades e extensão do controle externo. In: Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. Salvador: Juspodvm, 2013. pp.113-136.

GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008.

JAITMAN, Laura; TORRE, Iván. Os custos do encarceramento. In: JAITMAN, Laura (Org.). *Os custos do crime e da violência. Novas evidências e constatações na América Latina e Caribe*. New York: BID, 2017, p. 40–52.

MACHADO, Bruno Amaral; SANTOS, Rafael Seixas. Constituição, STF e a política penitenciária no Brasil: uma abordagem agnóstica da execução das penas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n.1, p. 90–113, 2018.

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

MATTHEWS, Roger. *Pagando tiempo: una introducción a la sociología del encarcelamiento*. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2003 (1999).

_____. Una propuesta realista de reforma para las prisiones en latinoamérica. *Revista de Estudos Criminais*, Porto Alegre, v. 44, p. 69-121, 2012.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 44.

MELOSSI, Dario; PAVARINI, Massimo. *Cárcere e fábrica: as origens do sistema penitenciário (séculos XVI-XIX)*. Rio de Janeiro: Revan, 2006 (1977).

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. *Plano Anual de Fiscalização: sistema prisional*. Curitiba: TCE, 2018.

PRATT, John. *Castigo y civilización: una lectura crítica sobre las prisiones y los regímenes carcelarios*. Barcelona: Gedisa, 2006 (2002).

PUNCH, Maurice. *Police corruption: deviance, accountability and reform in policing*. New York/London: Routledge, 2011, pp. 235-236.

SÃO PAULO. Instituto de Defesa do Direito de Defesa. *Propostas para reduzir a superlotação e melhorar o sistema penitenciário*. São Paulo: IDDD, 2017.

_____. _____. *Audiências de custódia. Panorama nacional pelo Instituto de Defesa do Direito de Defesa*. São Paulo: IDDD, 2017.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl. *Em busca das penas perdidas*. Rio de Janeiro: Revan, 2001 (1989).