

A CRIMINOLOGIA DO LUGAR E O LUGAR DAS PROMOTORIAS CRIMINAIS NO SÉCULO XXI

THE CRIMINOLOGY OF PLACE AND THE PLACE OF PROSECUTION IN THE 21st CENTURY

Fernando Pinho Chiozzotto¹

Resumo: O presente artigo tem por fim propor caminhos para que o Ministério Público, na área criminal, supere o atual modelo de atuação reativa ao crime e adote como prioridade paradigmas proativos de tutela coletiva da segurança pública. A mencionada superação é necessária porque os modelos preventivos são os que apresentam maior potencial para efetiva redução da criminalidade. O substrato teórico desse potencial é a criminologia do lugar, a qual constata a lei de concentração do crime no espaço, e por meio da qual se desenvolveram estratégias proativas para reduzir os índices delitivos, exemplificadas no artigo as seguintes: policiamento de *hot spots*, prevenção situacional do crime, policiamento orientado para o problema, policiamento comunitário e política das janelas quebradas.

Palavras-chave: Criminologia do lugar; Lei de concentração do crime no espaço; Estratégias proativas; Tutela coletiva da segurança pública. Mudanças estruturais do Ministério Público.

Abstract: The purpose of this article is to propose strategies for the Criminal Prosecutor's Office to surpass the current reactive model and to prioritize a proactive paradigm for the collective protection of public security. The aforementioned accomplishment is necessary because preventive models are potentially more effective to reduce crime. The theoretical basis for this is the criminology of place, which confirms the law of crime concentration at place, and from which proactive strategies have been developed to reduce crime rates, exemplified in this article the following: hot spots policing, situational crime prevention, problem-oriented policing, community policing, and broken windows policy.

Keywords: Criminology of place; Law of crime concentration at place; Proactive strategies; Collective protection of public security; Structural changes in the Prosecutor's Office.

Sumário: 1. Introdução. 2. A criminologia e a criminologia do lugar. 3. Políticas criminais baseadas na criminologia do lugar. 4. O papel do Ministério Público como instituição concretizadora do direito coletivo à segurança pública. 5. Mudanças estruturais do Ministério Público para aplicação da criminologia do lugar. 6. Conclusões. Referências.

¹ Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo. Titular da Promotoria de Justiça de Miguelópolis/SP. Bacharel em Direito pela USP – Faculdade de Direito do Largo de São Francisco.

1. INTRODUÇÃO

Receber comunicação de prisões em flagrante, conceder prazos em inquéritos policiais, requisitar diligências investigatórias para a Polícia Civil, arquivar persecuções e oferecer denúncias, participar de audiências, apresentar alegações finais e interpor recursos. Esse é um resumo da rotina das Promotorias Criminais atualmente, verdadeiro “trabalho de Sísifo”². Afogados nas “pilhas de processos”, promotores e promotoras de Justiça passam anos exercendo essas tarefas sem saber o quanto efetivamente contribuem para a segurança pública.

Contribuem pouco. Infelizmente, o modelo reativo de atuação criminal exposto lida apenas com a minoria dos crimes que ocorrem. E o problema é que a Constituição Federal estabeleceu como dever ao Ministério Público tutelar a segurança pública de forma efetiva.

O que fazer, então, para que a instituição contribua para a redução dos crimes? O objetivo do presente artigo é propor, por meio da base empírica da criminologia, estratégias e mudanças que permitam *superar o modelo reativo* e colocar o Ministério Público em posição *para contribuir* com outras instituições *na prevenção da criminalidade*.

2. A CRIMINOLOGIA E A CRIMINOLOGIA DO LUGAR

A criminologia tem por objeto o estudo “(...) do delito, do delinquente, da vítima e do controle social do delito e, para tanto, lança mão de um objeto empírico e interdisciplinar”³. Essa definição do objeto da criminologia é de uma das obras mais conhecidas da referida área no país: *Criminologia*, de Sérgio Salomão Schecaira (2018).

Ao tratar da relação entre as diferentes ciências criminais, a mesma obra aponta que a criminologia forma o substrato teórico a ser utilizado pelo direito penal para elaboração de preceitos normativos criminais. Por sua vez, a política criminal seria a disciplina a fazer a ponte entre a criminologia e o direito penal, transformando o saber criminológico em estratégias para controle do crime⁴.

2 RODRIGUES, João Gaspar. Valorização, revisão e reestruturação das Promotorias Criminais sob o enfoque da resolutividade. *Justitia*: a revista do Ministério Público do Estado de São Paulo. São Paulo, v. 217, ano 78, p. 237-255, jan./dez. 2021. p. 238-239.

3 SCHECAIRA, Sérgio Salomão. *Criminologia*. 7ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 44.

4 SCHECAIRA, Sérgio Salomão. *Criminologia*. 7ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 45.

Contudo a maioria das teorias criminológicas falha nessa missão de fornecer elementos aptos a embasar políticas criminais efetivas para prevenção dos delitos.

Claudio Beato (2012) afirma que diversos fatores influenciam a escolha do crime (predisposições pessoais, forças socializantes da família, dos pares e da escola, arranjos institucionais, entre outros). Porém, “(...) do ponto de vista das políticas a serem adotadas, muitas dessas dimensões são irrelevantes na medida em que apontam para fatores que não estão sob o controle do Estado. Alguns relacionam-se ao plano de valores, em que a intervenção estatal pode não ser desejável, e outros estão num terreno no qual o Estado tem muito pouco a fazer”⁵.

O problema que afeta parte das teorias criminológicas, segundo James Q. Wilson (2013), está em confundir análise causal com análise de políticas públicas. A maioria das causas últimas do crime (como aquelas ligadas à própria natureza humana) não pode ser objeto de políticas públicas porque são imutáveis. Mesmo as causas primárias do delito que podem ser alvo de intervenções por políticas, em geral, são de difícil alteração⁶.

Não raro, os adeptos dessas teorias criminológicas incorrem na falácia causal consistente em assumir que o problema criminal somente poderia ser resolvido com o ataque de suas causas primárias⁷, ou seja, para que as taxas de criminalidade fossem reduzidas, seria imprescindível equacionar fatores econômicos, sociais, educacionais, familiares etc. que seriam as causas do delito. O resultado dessa concepção equivocada é a defesa de soluções vagas, de longo prazo ou irreais, que acabam por retirar o foco da necessidade de políticas públicas efetivas para a prevenção do delito; quando não verdadeiro pessimismo em relação à possibilidade de se reduzir o crime.

De fato, a maioria das teorias criminológicas padece dessa falha.

Além de superado em termos científicos, o *positivismo lombrosiano*, marcado pelo determinismo biológico⁸, somente poderia embasar políticas criminais que violam a dignidade humana (ao neutralizar o “criminoso nato”) ou, pior, políticas estatais eugenistas em razão da tentativa de alterar a natureza humana.

5 BEATO FILHO, Claudio Chaves. **Crime e Cidades**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 40.

6 WILSON, James Q. **Thinking About Crime**. Nova York: Basic Books, 2013. p. 35.

7 WILSON, James Q. **Thinking About Crime**. Nova York: Basic Books, 2013. p. 36.

8 WILSON, James Q.; HERRNSTEIN, Richard J. **Crime & Human Nature: the definitive study of the causes of crime**. Nova York: Free Press, 1998. p. 72/73.

Mesmo teorias modernas que apontam, ainda que parcialmente, causas do crime em fatores constitutivos⁹, não superam a dificuldade de servirem como base para políticas criminais.

Exemplo incontroverso de fator biológico é a reiterada indicação dos dados criminais de concentração da autoria dos crimes em pessoas jovens do sexo masculino¹⁰. A referida constatação, no máximo, serve como norte (vago, em razão da generalidade) para que os órgãos públicos tenham esse grupo de pessoas como prioridade ao estabelecer políticas preventivas. Contudo não existe qualquer possibilidade ou mesmo interesse de se alterar a natureza humana quanto a esses fatores.

A mesma dificuldade atinge escolas sociológicas da criminologia. Um de seus exemplos mais conhecidos, a teoria da associação diferencial, elaborada por Edwin Sutherland, defende que o *comportamento criminal é aprendido* no ambiente cultural de interação entre as pessoas. A *cultura criminosa* decorre de um processo de comunicação e influência entre indivíduos no contexto de grupos sociais¹¹.

Independentemente da validade dessa teoria, é clara sua incapacidade para permitir a criação de políticas criminais efetivas. Os poderes públicos, ao menos em Estados Democráticos de Direito, possuem poucos instrumentos para impedir que indivíduos sejam influenciados por modelos desviantes.

Da mesma forma, as teorias que a já mencionada obra de Schecaira classifica como “teorias do conflito”¹² – *labelling approach* e crítica – mais servem como instrumentos para aqueles que pretendem alterar toda a estrutura da sociedade do que bases para políticas criminais de redução das taxas criminais.

Essas teorias, em regra, não buscam as causas do crime, mas apontam os processos pelos quais a sociedade considera certas condutas como criminosas¹³. Em especial nas teorias críticas, de base marxista, percebe-se como intenção principal denunciar o sistema criminal como injusto e instrumento coercitivo de controle das classes pobres¹⁴.

9 WILSON, James Q.; HERRNSTEIN, Richard J. **Crime & Human Nature**: the definitive study of the causes of crime. Nova York: Free Press, 1998. p. 209.

10 WILSON, James Q.; HERRNSTEIN, Richard J. **Crime & Human Nature**: the definitive study of the causes of crime. Nova York: Free Press, 1998. p. 104/146.

11 SCHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. 7ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 180/183.

12 SCHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. 7ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 132.

13 SCHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. 7ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 259.

14 SCHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. 7ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 42.

Ainda que seja louvável a constante reflexão sobre a justiça das normas incriminadoras, as *teorias do conflito* são mais úteis para discussões de filosofia política do que para a adoção de estratégias eficientes de redução do crime.

Somente uma minoria radical – sinônimo de teoria crítica para muitos de seus defensores¹⁵ – parece não perceber que a criminalidade de natureza predatória e violenta (homicídios, roubos, extorsões, estupros etc.) afeta todas as sociedades e, se descontrolada, impede a própria formação de comunidades¹⁶. Em consequência, medidas criminais sempre foram e serão previstas contra esses crimes, e é papel da criminologia fornecer as bases científicas para que essas medidas sejam implementadas por políticas criminais eficientes para a redução dessas infrações.

Uma das poucas correntes tradicionais da criminologia que serve de base para a criação de políticas públicas foi a desenvolvida pela Escola de Chicago.

A referida escola aborda o crime e suas causas por uma perspectiva de *ecologia urbana*. O delito é compreendido pela análise das cidades, bairros e comunidades¹⁷. O termo comunidades talvez seja o mais indicado, pois supera a noção de que bairros e cidades seriam somente concentrações de indivíduos e imóveis. Áreas urbanas são definidas também por elementos culturais, relações pessoais, equipamentos disponíveis, arranjos institucionais, entre outras características que moldam a vida nesses locais¹⁸.

Partindo dos elementos comunitários, essa corrente criminológica reconhece a existência de elementos de desorganização social em centros urbanos, que, concentrados, acabam por gerar *áreas de delinquência*¹⁹. Em vez de focar em características pessoais ou de grupos sociais, essa escola estuda a distribuição espacial do crime e seus motivos²⁰.

Em consequência, os adeptos da *criminologia ecológica* propõem a adoção de *políticas criminais preventivas*, que, atacando os *elementos de desorganização social*, reduziram o crime.

15 SCHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. 7ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 284.

16 WILSON, James Q. **Thinking About Crime**. Nova York: Basic Books, 2013. p. XXIII.

17 WEISBURD, David *et al.* **Place Matters: criminology for the twenty-first century**. Nova York: Cambridge University Press, 2016. p. XVIII.

18 SCHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. 7ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 147.

19 SCHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. 7ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. 156/157 p.

20 BEATO FILHO, Claudio Chaves. **Crime e Cidades**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. 42 p.

Típicas dessa corrente de pensamento são as estratégias que envolvem diversas instituições comunitárias para reforçar os *laços de solidariedade social*²¹ e intervenções urbanísticas (como a redução da extensão de quadras, melhorias na iluminação pública, uso mistos de prédios e aproximação das janelas e das ruas) que aumentem a vigilância informal dos espaços públicos pela própria comunidade: os “olhos da rua” popularizados por Jane Jacobs²².

Contudo, até o final da década de 1980, a criminologia baseada na Escola de Chicago adotava como foco o estudo criminal em espaços amplos como cidades, bairros ou vizinhanças. Essa circunstância se devia à ausência de sistemas confiáveis de dados georreferenciados, o que implicava análises imprecisas e com resultados menos confiáveis²³.

Com o georreferenciamento, passou a ser possível a análise da incidência criminal em microrregiões.

Surgiu, então, uma nova corrente ecológica, denominada *criminologia do lugar*, que parte da análise da *distribuição espacial de delitos em microrregiões*, em geral, um endereço, determinado equipamento, uma rua ou, no máximo, um pequeno agrupamento de ruas²⁴.

Essa abordagem tem potencial significativo para gerar políticas de redução da criminalidade, uma vez que, de forma reiterada, os dados apontam que o crime, ao contrário do que indica a difusa sensação de temor da população, é um fenômeno concentrado no tempo, no espaço e em determinadas pessoas²⁵.

Estudos realizados em Minneapolis e Boston, nos Estados Unidos da América, concluíram que aproximadamente 50% dos crimes cometidos em uma cidade estão concentrados em 3,5% dos seus lugares. Análises em diversas cidades norte-americanas apontaram que 50% da criminalidade de rua ocorre em 4,2% a 6% das vias públicas, e 25% desses delitos se concentram entre 0,8 e 1,6% dos segmentos de ruas²⁶.

21 SCHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. 7ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. 159 p.

22 JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. 3ª ed. São Paulo: Editora WMF, 2011. 43 p.

23 WEISBURD, David *et al.* **Place Matters: criminology for the twenty-first century**. Nova York: Cambridge University Press, 2016. 08 p.

24 WEISBURD, David *et al.* **Place Matters: criminology for the twenty-first century**. Nova York: Cambridge University Press, 2016. 09/17 p.

25 BEATO FILHO, Claudio Chaves. **Crime e Cidades**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. 151/152 p.

26 WEISBURD, David *et al.* **Place Matters: criminology for the twenty-first century**. Nova York: Cambridge University Press, 2016. p. 18/23.

Weisburd e Zastrow (2021) analisaram as estatísticas criminais da cidade de Nova York nos anos de 2010, 2015 e 2020, e chegaram a dados parecidos: em 1% das ruas da cidade ocorreram 25% dos crimes e em 5% das ruas foram cometidos 50% dos delitos²⁷.

Os dados acima confirmam uma verdadeira *lei de concentração dos crimes no espaço*. Em poucos endereços, equipamentos e segmentos de rua ocorre a maior parte dos delitos de uma cidade.

Essa concentração não é aleatória. As *análises ecológicas do ambiente urbano* apontam que os seguintes fatores afetam diretamente a concentração de crime e desordem: i) laços e interações sociais (nível e densidade das relações entre vizinhos, frequência das interações sociais e padrões da vizinhança); ii) regras informais e eficácia coletiva (controle social informal e coesão social); iii) recursos institucionais (qualidade, quantidade e diversidade de instituições e equipamentos no local); e iv) atividades de rotina (padrões de uso do solo e distribuição da rotina dos frequentadores do espaço)²⁸.

Locais que ostentam deficiências relevantes nesses fatores tendem a concentrar a incidência de crimes, uma vez que geram inúmeras oportunidades e benefícios para pessoas que pretendem cometê-los.

Inclusive, consistente com esses motivos de concentração da criminalidade é a constatação de que, nas mesmas microrregiões, também é comum o *acúmulo de fatores de desordem e degradação urbana*²⁹.

A análise criminal de microrregiões também desmistifica a ideia de que bairros inteiros poderiam ser considerados seguros ou perigosos. O estudo mencionado, de Weisburd e Zastrow, concluiu que as poucas ruas que concentram a maioria dos crimes estão espalhadas pela cidade de Nova York, havendo grande variabilidade entre vias próximas, ou seja, segmentos de ruas com grande concentração de delitos situam-se muitas vezes ao lado de vias com baixas taxas criminais³⁰.

27 WEISBURD, David; ZASTROW, Taryn. **Crime Hot Spots: a study of New York City Streets in 2010, 2015, and 2020**. Manhattan Institute Report. Nova York: agosto de 2021. p. 1.

28 SAMPSON, Robert J.; MORENOFF, Jeffrey D.; GANNON-ROWLEY, Thomas. "Assessing "Neighborhood Effects": social processes and new directions in research". **Annual Review of Sociology**. v. 28, p. 443-478, 2002. p. 457.

29 BRAGA, Anthony A.; WELSH, Brandon C.; SCHNELL, Cory. **Disorder policing to reduce crime: a systematic review**. Campbell Systematic Reviews, 2019. p. 4/5.

30 WEISBURD, David; ZASTROW, Taryn. **Crime Hot Spots: a study of New York City Streets in 2010, 2015, and 2020**. Manhattan Institute Report. Nova York: Ago. 2021. 1 e 13/15.

Além disso, as experiências apontam que há grande estabilidade no tempo dessas microrregiões que aglutinam o crime³¹: os endereços que concentram a incidência de delitos tendem a manter essa característica por décadas, caso não ocorram intervenções.

Weisburd *et al.* resumem da seguinte forma as conclusões acima:

Atualmente há um amplo e crescente corpo de evidências a indicar que o crime é extremamente concentrado em pequenos locais, que esta concentração é estável no tempo e que *hot spots* criminais não são vizinhanças ruins, mas alguns poucos núcleos criminais (agrupamentos de quarteirões, segmentos de ruas, esquinas ou até mesmo simples endereços) responsáveis por elevar taxas criminais de áreas maiores³² (traduzido).

As evidências empíricas da *criminologia do lugar* sobre a concentração do crime em microrregiões podem – e é o que tem ocorrido – servir como base para políticas eficientes para a redução do crime.

Com efeito, se a criminalidade se concentra em microrregiões, é intuitivo que seja eficaz a criação de políticas públicas que averiguem quais são esses lugares e envolvam estratégias para alterar os elementos que favorecem o cometimento de delitos nesses espaços.

3. POLÍTICAS CRIMINAIS BASEADAS NA CRIMINOLOGIA DO LUGAR

A *criminologia do lugar* tem servido como suporte a diversos modelos inovadores de políticas proativas.

Entende-se por *políticas proativas* aquelas estratégias que têm como objetivo a *prevenção ou redução da criminalidade* e que não são reativas, ou seja, não têm como foco primário investigar ou responder a crimes que já ocorreram³³.

Na sequência, serão apresentados brevemente cinco modelos de estratégias proativas. A lista não é exaustiva. Foram selecionados modelos, ligados à criminologia do lugar, que se tornaram notórios e tiveram ampla aplicação prática nos últimos anos.

31 WEISBURD, David *et al.* **Place Matters: criminology for the twenty-first century**. Nova York: Cambridge University Press, 2016. p. 25/27 e 29/30.

32 WEISBURD, David *et al.* **Place Matters: criminology for the twenty-first century**. Nova York: Cambridge University Press, 2016. p. 34.

33 RATCLIFFE, Jerry H. **Reducing Crime: a companion for police leaders**. Nova York: Routledge, 2019. p. 118.

O policiamento de *hot spots* é uma estratégia proativa diretamente decorrente da *criminologia do lugar*, cujo fim específico é prevenir a ocorrência de crimes em microrregiões. As outras *quatro estratégias* (prevenção situacional do crime, policiamento orientado para o problema, policiamento comunitário e a política das janelas quebradas) não necessariamente são aplicadas em microrregiões.

Contudo o *aspecto territorial* tem se mostrado fundamental para o sucesso desses modelos, tudo a indicar que sua aplicação embasada na *criminologia do lugar* mostra-se mais eficiente do que em áreas amplas³⁴.

Na maioria das experiências concretas, tais estratégias – até pela familiaridade que possuem entre si – são aplicadas simultaneamente para buscar reduzir a criminalidade em lugares específicos. A divisão das estratégias, portanto, não implica que estas devam ser aplicadas isoladamente, mas apenas busca expor de forma clara os fatores preponderantes de cada modelo.

O policiamento de *hot spots*, conforme mencionado, é uma estratégia que decorre diretamente das conclusões da *criminologia do lugar*. A tática consiste na “aplicação de intervenções policiais em unidades geográficas de análise muito pequenas”³⁵ (traduzido).

A referida tática surgiu porque, em harmonia com as conclusões da criminologia do lugar, experiências demonstraram a *ineficiência dos modelos antigos de patrulhamento*.

Em primeiro lugar, verificou-se que o policiamento reativo, focado em respostas policiais rápidas a chamados de cidadãos (por sistemas como o 190), gera poucos resultados. Testes da década de 1970 já indicaram que a resposta reativa rápida a notícias de crimes resultava em prisões somente em 3% dos casos³⁶. Evidente que essa conclusão não retira a necessidade de haver resposta rápida a chamados criminais. O que se contesta é estruturar todos os órgãos policiais tendo por enfoque único ou principal a resposta reativa a crimes.

Estudos também indicaram a ineficiência do *patrulhamento randômico*, ou seja, o modelo em que policiais, sempre que não estiverem atendendo ocorrência, efetuam patrulhamento (a pé ou com

34 RATCLIFFE, Jerry H. **Reducing Crime**: a companion for police leaders. Nova York: Routledge, 2019. p. 119.

35 WEISBURD, David *et al.* **Place Matters**: criminology for the twenty-first century. Nova York: Cambridge University Press, 2016. 115.

36 KELLING, George L.; COLES, Catherine M. **Fixing Broken Windows**: restoring order and reducing crime in our communities. Nova York: Touchstone, 1996. 92.

veículos) aleatório pelas ruas. As análises efetuadas em casos concretos concluíram que essa estratégia de *patrulhamento sem foco* não contribuiu para a redução das taxas de delitos³⁷.

Em razão da ineficiência dos modelos acima e da existência da lei de concentração dos crimes em microrregiões, foi desenvolvida e testada a estratégia do policiamento de *hot spots*.

Tornou-se notório, em relação a esta estratégia, o “Minneapolis Hot Spots Patrol Experiment”, realizado em 1995. Descobriu-se mais de uma centena de *hot spots* criminais na cidade em questão, e metade recebeu significativo aumento do policiamento, tendo a outra metade servido como grupo de controle. Ao final, a análise evidenciou que o patrulhamento reforçado em *hot spots* gerou redução das taxas criminais e dos indicadores de desordem.

Estudos subsequentes refinaram as conclusões da análise de Minneapolis, levando inclusive a se desenvolver a “curva de Koper”: proposta de modelo ótimo para redução de crimes segundo o qual as viaturas policiais devem buscar fazer rondas subsequentes em *hot spots*, de forma imprevisível, permanecendo por 15 minutos em cada uma das microrregiões que concentram delitos³⁸.

Os estudos que referendam a estratégia em questão indicam que o policiamento ostensivo funciona, desde que com foco nas microrregiões que concentram a criminalidade.

Por sua vez, a *prevenção situacional do crime* (“situational crime prevention” – SCP) é uma estratégia que visa à redução de oportunidades criminais disponíveis no ambiente e simultâneo aumento do risco para as atividades criminosas³⁹.

Ainda que não seja uma necessidade, o referido modelo dificilmente – até em razão do custo – poderia ser aplicado em escala superior à das microrregiões.

No contexto dessa tática, são identificados fatores ambientais que incentivam a concentração de crimes em uma microrregião e, em sequência, adotam-se medidas para que estes sejam eliminados ou reduzidos. Melhorias na iluminação, alterações urbanísticas, instalação

37 WILSON, James Q. **Thinking About Crime**. Nova York: Basic Books, 2013. 54/56.

38 WEISBURD, David *et al.* **Place Matters: criminology for the twenty-first century**. Nova York: Cambridge University Press, 2016. 115/116.

39 SCHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. 7ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. 162.

de sistemas de monitoramento são alguns exemplos de medidas adotadas com base na *prevenção situacional do crime*.

Revisão sistemática de 2012, analisando quase 150 estudos sobre essa espécie de intervenção, indicou que, em 77% dos casos, as intervenções situacionais em microrregiões foram efetivas para reduzir a criminalidade⁴⁰.

É comum que as estratégias ligadas à *prevenção situacional do crime* envolvam a colaboração e eventualmente a coerção de administradores de lugares. Para reduzir as oportunidades criminais e aumentar o risco das atividades ilícitas, muitas vezes é fundamental que os órgãos públicos dialoguem com proprietários de imóveis e empresas para que adotem medidas de segurança ou façam alterações nos prédios; podendo-se cogitar ainda a aplicação de normas administrativas para responsabilizar omissões de particulares no zelo pela segurança pública ou, até mesmo, para onerar externalidades negativas causadas por estes⁴¹.

Já a estratégia do *policciamento orientado para o problema* (“problem-oriented policing” – POP) foi desenvolvida por Herman Goldstein. Segundo esse autor, os órgãos policiais deveriam deixar de atuar para resolver incidentes criminais pontuais e passar a ter como foco a resolução de problemas⁴².

O modelo reativo tradicional de policiamento lida com uma série de ocorrências aparentemente desconexas. Contudo os *delitos que se repetem* costumam fazer parte de uma cadeia de condutas ilícitas que é *consequência de problemas de fundo*. O *policciamento orientado para o problema* visa fazer com que as agências policiais passem a priorizar a resolução dos problemas que estão na raiz dos crimes em vez de abordar isoladamente cada delito que surge em decorrência do problema de base⁴³.

Em geral, as agências que adotam essa estratégia realizam sua implementação pelo método “SARA” (traduzido como “IARA”), criado por John Eck e William Spelman em 1987. “SARA” é a *sigla dos passos* a se adotar para a criação de uma estratégia de *policciamento orientado para*

40 WEISBURD, David *et al.* **Place Matters: criminology for the twenty-first century**. Nova York: Cambridge University Press, 2016. 114.

41 WEISBURD, David *et al.* **Place Matters: criminology for the twenty-first century**. Nova York: Cambridge University Press, 2016. p. 127/129.

42 KELLING, George L.; SOUSA JR., William H. Do Police Matter? An analysis of the impact of New York City's Police Reforms. **Civic Report n° 22**. Manhattan Institute, dezembro de 2001. p. 2.

43 HINKLE, Joshua C.; WEISBURD, David; TELEP, Cody W.; PETERSEN, Kevin. **Problem-oriented policing for reducing crime and disorder: na updated systematic review and meta-analysis**. Campbell Systematic Reviews, 2020. p. 3.

o *problema*: “scanning” (identificar), “analysis” (analisar), “response” (responder) e “assessment” (avaliar).

O órgão policial deve identificar o problema que pode estar causando os crimes. Identificado o problema, analisam-se os dados relacionados para buscar respostas adequadas (em geral, que superem a simples repressão dos crimes e que envolvam outras instituições). Encontradas possíveis soluções, estas devem ser implementadas e, ao final, avaliadas⁴⁴.

Diversos experimentos apontam a eficiência desse modelo. Em 2020, foi realizada revisão sistemática de 34 estudos efetuados entre 1989 e 2018, todos com metodologia de grupos de controle, chegando-se à conclusão de que o *policciamento orientado para o problema* tem impactos estatisticamente relevantes na *redução do crime* e da *desordem*. Inclusive, não há indícios de significativo deslocamento desses problemas para áreas próximas em que não aplicada a estratégia⁴⁵.

Ainda que não necessariamente envolva microrregiões, a lei de concentração de crimes no espaço indica a adequação da implementação dessa estratégia em territórios específicos. Não só é mais simples identificar os problemas que atingem uma microrregião, como também a implementação das estratégias escolhidas é menos complexa em uma rua do que em um bairro inteiro.

O quarto exemplo, o *policciamento comunitário*, não é propriamente uma estratégia, mas uma mudança na forma como são tomadas decisões relativas ao combate ao crime. Em vez de todas as decisões partirem de órgãos públicos, as agências envolvidas com a segurança pública abrem *diálogo com a comunidade* para obter informações, eleger prioridades e escolher as melhores abordagens para o problema criminal⁴⁶.

Não raro, as abordagens eleitas envolvem também participação direta da comunidade em ações preventivas, como a organização de grupos na comunidade que se responsabilizam por fiscalizar vizinhanças, restaurar ambientes públicos e a contratação de empresas privadas de segurança.

44 HINKLE, Joshua C.; WEISBURD, David; TELEP, Cody W.; PETERSEN, Kevin. **Problem-oriented policing for reducing crime and disorder**: na updated systematic review and meta-analysis. Campbell Systematic Reviews, 2020. p. 5.

45 HINKLE, Joshua C.; WEISBURD, David; TELEP, Cody W.; PETERSEN, Kevin. **Problem-oriented policing for reducing crime and disorder**: na updated systematic review and meta-analysis. Campbell Systematic Reviews, 2020.

46 SKOGAN, Wesley G. **Police and Community in Chicago**: a tale os three cities. Nova York: Oxford University Press, 2006. p. 5/6.

Existe debate sobre a eficácia do policiamento comunitário para a redução dos crimes. Contudo diversos estudos indicam que o referido modelo tem potencial para aumentar a percepção da sociedade sobre a legitimidade policial, reduzir o medo do crime e mobilizar cidadãos para que se responsabilizem pela solução de problemas criminais⁴⁷.

Por fim, destaca-se a estratégia proativa conhecida como *política das janelas quebradas* (“broken windows policy”), que se tornou notória e controversa ao ser aplicada na década de 1990 em Nova York para a redução da criminalidade.

James Q. Wilson e George L. Kelling desenvolveram a teoria, em 1982, por meio da imagem de janelas quebradas, de que pequenos sinais e condutas de desordem, se não impedidos ou consertados, causam situações maiores de desordem e até mesmo crimes, e, em consequência, a decadência de comunidades.

Segundo Kelling (1996, p. 19-20),

(...) o comportamento desordeiro não regulamentado e não consertado sinaliza aos cidadãos que a área não é segura. Respondendo de forma prudente, e temerosa, os cidadãos evitarão certas ruas e áreas, diminuindo suas atividades e associações regulares. Ao mesmo tempo em que se afastam fisicamente, os cidadãos se omitem de seus papéis de suporte mútuo aos demais que convivem nas ruas, diminuindo os controles sociais que antes mantinham no interior da comunidade, gerando atomização social. Ao final, o resultado para esta vizinhança, cuja origem da vida urbana e interação social foi bloqueada, é o aumento da vulnerabilidade para um influxo de mais desordem e crimes graves⁴⁸ (traduzido).

Com base nessa teoria, defende-se como estratégia que a polícia não apenas reprima delitos, mas também adote posturas com o fim de impedir a proliferação de sinais e atividades de desordem, bem como crimes de menor gravidade, colaborando com a comunidade para a manutenção da ordem.

A referida política é foco de grande debate. Os defensores desse método, em geral, apontam o sucesso que se obteve em Nova York com

47 KAHN, Túlio. **Velha e Nova Polícia: Polícia e Políticas de Segurança Pública no Brasil Atual**. São Paulo: Sicurezza, 2002. p. 13.

48 KELLING, George L.; COLES, Catherine M. **Fixing Broken Windows: restoring order and reducing crime in our communities**. Nova York: Touchstone, 1996. p. 19/20.

a redução de crimes – e depois em outras cidades – após a adoção do modelo. Por outro lado, críticos apontam, entre outros argumentos, que os dados não indicariam a eficiência dessa política e que as janelas quebradas representam a aplicação de práticas de “tolerância zero” com o crime e a manutenção policial de padrões de classe média em desfavor dos pobres⁴⁹.

Não é objeto deste artigo abordar todos os argumentos da mencionada polêmica. Consigna-se apenas que é improvável a obtenção de dados seguros sobre a eficiência ou não da *política das janelas quebradas* com base na experiência de Nova York. Isso porque as mudanças em políticas públicas no período não se limitaram ao combate às “janelas quebradas”. As autoridades da cidade adotaram um programa de georreferenciamento de dados criminais pioneiro (COMPSTAT), foram estabelecidas grandes mudanças na cadeia de comando e responsabilização da polícia, e implementadas diversas medidas relacionadas com as outras estratégias discutidas neste artigo. É difícil, então, definir precisamente qual foi o impacto específico da *teoria das janelas quebradas* em meio a diversas outras inovações.

Além disso, ao contrário do que sustentam os críticos, não há relação necessária entre a aplicação dessa estratégia e uma política de “tolerância zero”. É tanto possível que os agentes públicos responsáveis adotem métodos agressivos contra crimes de menor potencial ofensivo quanto busquem resolver a questão das “janelas quebradas” com táticas menos repressivas, orientadas para a resolução de problemas e com envolvimento comunitário.

Braga, Welsh e Schnell⁵⁰ realizaram revisão sistemática dessa política em 2019, analisando o total de 28 estudos sobre policiamento voltado para questões de desordem. A conclusão é que as políticas em questão são efetivas para reduzir a criminalidade, desde que associadas com modelos de atuação comunitários e orientados para a resolução de problemas. Iniciativas com foco principal na agressiva manutenção da ordem não parecem reduzir a criminalidade.

Estudo realizado em Lowell, Massachusetts, envolvendo 34 *hot spots* criminais (17 deles para fins de controle) ratificou as conclusões acima e apontou que as prisões por crimes de menor potencial ofensivo são menos relevantes para reduzir as taxas criminais, em um contexto

49 WACQUANT, Loïc. “Sobre a “janela quebrada” e alguns outros contos sobre segurança vindos da América”. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, vol. 46, São Paulo: Thomson Reuters, jan/fev 2004. p. 228/252.

50 BRAGA, Anthony A.; WELSH, Brandon C.; SCHNELL, Cory. **Disorder policing to reduce crime: a systematic review**. Campbell Systematic Reviews, 2019.

de aplicação da estratégia das janelas quebradas, do que medidas de prevenção situacional⁵¹.

Não surpreende que os estudos apontados indiquem que a aplicação simultânea de parte das cinco estratégias mencionadas anteriormente seja eficiente, uma vez que todas tomam por base a *criminologia do lugar* e têm potencial para atacar as microrregiões nas quais o crime se concentra.

A *lei de concentração do crime no espaço* indica ser racional alterar as estratégias de patrulhamento randômico para focar em *hot spots*. Tendo em vista que a concentração de crimes em microrregiões normalmente decorre de características desses ambientes que geram oportunidades criminais e refletem desorganização social, medidas de prevenção situacional e controle da desordem (“janelas quebradas”) representam ataques diretos aos fatores que podem ser a causa do problema de segurança pública. A *aproximação* e o *engajamento comunitários*, aliados à estratégia de policiamento orientado para o problema, são métodos racionais para obter informações, levantar dados e implementar estratégias legítimas perante a comunidade local e que não representem mera reação aos crimes que ocorrem, mas signifiquem a tentativa de diminuição dos delitos, em especial em microrregiões.

4. O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTITUIÇÃO CONCRETIZADORA DO DIREITO COLETIVO À SEGURANÇA PÚBLICA

Todas as estratégias mencionadas foram desenvolvidas, inicialmente, pensando-se na atuação de órgãos policiais para a redução do crime.

De fato, as instituições diretamente voltadas para a segurança pública devem assumir papel de protagonismo na elaboração e implementação de políticas criminais. Emblemático é o caso da estratégia do policiamento de *hot spots*, atribuição direta das Polícias Militares, encarregadas pela Constituição Federal do policiamento ostensivo e preservação da ordem pública⁵².

Contudo não se pode ignorar que os métodos expostos foram criados em *contexto diverso do brasileiro*. É preciso considerar as peculiaridades do nosso sistema policial.

51 BRAGA, Anthony A.; BOND, Brenda J. Policing crime and disorder hot spots: a randomized controlled trial. *Criminology*, v. 46. n° 03, 2008. p. 577/607.

52 Artigo 144, parágrafo único, da Constituição Federal: “Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública (...)”.

Existem argumentos favoráveis e contrários à divisão da polícia investigativa e ostensiva em instituições diversas (Polícia Civil e Polícia Militar), assim como à prevalência de um modelo hierárquico rígido, em especial na polícia ostensiva.

Porém, em termos de implementação de *políticas criminais em microrregiões*, é certo que essas duas características dificultam a adoção de estratégias proativas. Isso porque essas táticas dependem de descentralização, relativa autonomia, responsabilidade aos agentes policiais que atuam nas microrregiões e flexibilidade nos processos decisórios⁵³. Apenas para se exemplificar: constatado por policiais do patrulhamento local um problema que está na raiz de diversos crimes em um *hot spot* (como um bar irregular que, por negligência de seu dono, tornou-se ponto de venda de drogas e local de constantes conflitos violentos), é preciso que os policiais e seus superiores imediatos tenham autonomia para adotar estratégias de policiamento orientado para o problema e possam estabelecer diálogo com outras instituições para buscar efetiva solução da situação.

Caso as medidas dependam de procedimentos burocráticos e autorizações de escalas superiores de comando, é improvável que algo seja feito além da manutenção do modelo reativo.

Ainda que não existisse dificuldade decorrente da estrutura policial brasileira, praticamente todas as estratégias proativas expostas demandam *atuação integrada de diversas instituições* para se buscar a prevenção ou redução de crimes.

A prevenção situacional do delito costuma envolver *alterações urbanísticas da microrregião*, sendo que estas, em regra, dependem da atuação do Poder Executivo municipal (como melhorias na iluminação, instalação de monitoramento e regulamentação administrativa de estabelecimentos).

No contexto do *policiamento orientado para o problema*, não raro, constata-se que certos crimes decorrem da concentração em locais de pessoas em situação de vulnerabilidade ou dependência química. A solução para esses problemas exige atuação de organizações da sociedade civil, órgãos assistenciais e de saúde. A implementação de uma política das janelas quebradas pode consistir na adoção de medidas para a colaboração e até responsabilização de donos de estabelecimentos

⁵³ SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar**: segurança pública e direitos humanos. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2019. p. 34.

comerciais e imóveis residenciais (como limpeza e embelezamento de áreas públicas, pintura de pichação).

De fato, a segurança pública não é apenas objeto de atuação policial. Os órgãos policiais são parte fundamental do sistema, mas este precisa ser implementado de forma integral, envolvendo múltiplos agentes⁵⁴.

Além disso, a *segurança pública é direito fundamental social e bem coletivo de natureza difusa*⁵⁵, natureza esta que indica a necessidade de *atuação do Ministério Público* para sua concretização por meio da redução e prevenção da criminalidade.

O artigo 127 da Constituição Federal incumbe ao Ministério Público, entre outras atribuições, a defesa dos interesses sociais. Por sua vez, o artigo 129 prevê como funções da instituição 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” (inc. II) e “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (inc. III).

Essas normas constitucionais não deixam dúvida de que o *papel do Ministério Público* não se limita a promover a ação penal após investigações policiais (art. 129, inc. I, da Constituição Federal) e exercer o controle externo da atividade policial (art. 129, inc. VII, da Constituição Federal).

Inclusive, sobre o controle externo, apesar de o primeiro sentido da expressão ser o de fiscalização da atuação policial, consolidou-se a concepção de que também é seu objetivo permitir a *integração* entre o *Ministério Público* e as *instituições policiais*, conforme expresso no artigo 2º da Resolução nº 20/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público⁵⁶.

Da mesma forma que o Ministério Público tutela outros direitos coletivos de natureza difusa como o patrimônio público e o meio ambiente, instaurando procedimentos para buscar a efetiva resolução

54 RODRIGUES, João Gaspar. Controle externo da atividade policial e tutela coletiva da segurança pública. **Justitia**: a revista do Ministério Público do Estado de São Paulo. São Paulo, v. 217, ano 78, p. 79-103, jan./dez. 2021. p. 95-98.

55 RODRIGUES, João Gaspar. Valorização, revisão e reestruturação das Promotorias Criminais sob o enfoque da resolutividade. **Justitia**: a revista do Ministério Público do Estado de São Paulo. São Paulo, v. 217, ano 78, p. 237-255, jan./dez. 2021. p. 244-245.

56 “Art. 2º O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público tem como objetivo manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das Polícias voltada para a persecução penal e o interesse público, atentando, especialmente, para: (...) II – a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público; III – a prevenção da criminalidade;”.

de ilicitudes nessas áreas, as normas citadas atestam que é dever da instituição cooperar para resolver problemas de segurança pública.

A Constituição de 1988 demanda que o *Ministério Público* não se contente com o ajuizamento de ações penais para punir parcela dos criminosos, devendo *atuar de forma resolutive* com o fim de contribuir para solucionar problemas de segurança pública⁵⁷.

E essa escolha normativa tem amparo na realidade. Isso porque, em todo o mundo, constata-se a existência de um “funil criminal”: a cada etapa de atuação dos sistemas de segurança pública e justiça criminal diminui o número de crimes que são alvo desses sistemas. Do número total de crimes ocorridos em uma região, somente uma parte é reportada para a polícia, uma fração menor é registrada e, por sua vez, somente em uma minoria dos casos registrados há elucidação da autoria.

Verificada a autoria, somente uma parcela dos casos vira processo criminal, sendo que em nem todos há condenação. Do total de condenações, apenas parte dos réus cumpre pena. Há estudos indicando que, para *cada 1.000 crimes* ocorridos em uma região, *somente quatro criminosos cumprem pena*⁵⁸.

O “funil criminal” evidencia que o Ministério Público, responsável pela proteção dos direitos de natureza difusa, não pode se limitar a agir como órgão do sistema de justiça criminal, reprimindo uma fração quase ínfima dos crimes que efetivamente ocorrem.

As normas que regem a instituição exigem que as Promotorias Criminais, assim como as agências policiais, abandonem o foco exclusivamente reativo e passem a agir como órgãos de verdadeira integração entre os sistemas de segurança pública e de justiça criminal, cooperando com as forças de segurança pública e outras instituições para a implementação de políticas efetivas para redução dos índices criminais. Deve-se *atacar o problema na ponta do “funil criminal”*, no momento da ocorrência dos delitos, quando se pode alcançar resultados mais expressivos para a segurança coletiva.

Apenas para que não reste dúvida, a atuação coletiva do Ministério Público na tutela coletiva do e do sistema de segurança pública *não significa subordinação das polícias*, mas *atuação coordenada e horizontal*, respeitando-se os limites legais das atribuições de cada esfera.

57 Art. 1º, § 1º, da Recomendação nº 54/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público.

58 RATCLIFFE, Jerry H. **Reducing Crime**: a companion for police leaders. Nova York: Routledge, 2019. p. 102.

De todo modo, considerada a realidade brasileira anteriormente exposta, o Ministério Público encontra-se em situação privilegiada no arcabouço institucional para colaborar com a implementação de táticas proativas, em especial aquelas que envolvem a cooperação de órgãos, organizações e pessoas que transcendam a esfera policial.

Tendo em vista as *cinco estratégias proativas* expostas no item anterior, citam-se contribuições diretas que o Ministério Público poderia dar em cada uma delas.

Como já exposto, o *policciamento de hot spots* é mais diretamente ligado à Polícia Militar. Não obstante, como o Ministério Público é o órgão de ligação do sistema de segurança pública com o sistema de justiça criminal, a participação da instituição nesse tipo de tática pode trazer inúmeros benefícios. Em um aspecto reativo, a integração das polícias com o Ministério Público poderia qualificar, respeitadas a legalidade e a razoabilidade, a repressão dos crimes que se concentram nesses locais. Ainda, o Ministério Público pode obter inúmeras informações – tanto no curso regular de um processo criminal quanto em instrumentos como a colaboração premiada e o acordo de não persecução penal – que permitam mapear e compreender melhor as raízes de problemas em certos *hot spots*.

No contexto da *prevenção situacional do crime* são inúmeras as possíveis contribuições do Ministério Público. A instituição ministerial tem instrumentos (como o Inquérito Civil) que a permitem acionar poderes públicos e particulares para a resolução de problemas urbanos que geram oportunidades criminosas. Podem-se citar, como exemplos, obrigar um Município a regularizar um núcleo urbano irregular que concentra delitos, provocar o Poder Executivo a instalar câmeras de monitoramento ou melhorar a iluminação em um *hot spot* criminal, acompanhar a situação de um bar irregular no qual se concentram crimes violentos, acionar serviços de saúde e assistência social para o atendimento de dependentes químicos que se aglomeram em certas ruas.

Quanto à *política das janelas quebradas*, o Ministério Público pode zelar para que infrações de menor potencial ofensivo que afetam a ordem pública (como uso de entorpecentes, pichação e perturbação do sossego alheio) sejam rapidamente encaminhadas aos Juizados Especiais Criminais para transação penal ou responsabilização de seus autores, medida não encarceradora que colabora para mitigar a sensação de impunidade.

Os órgãos ministeriais ainda podem acionar os responsáveis pelas “janelas quebradas” (como donos de estabelecimentos que lançam resíduos em via pública) para que as consertem, bem como cobrar dos poderes públicos regulamentação e sanções administrativas sobre questões de desordem urbana (exemplo da manutenção de calçadas, sinalização de vias etc.).

Em relação ao *policciamento orientado para o problema*, a lógica é semelhante. Muitos dos problemas que estão na origem da concentração de crimes em certos lugares podem ser objeto da *ação de natureza coletiva pelo Ministério Público*. Além dos diversos exemplos já citados, pode-se mencionar o caso comum de imóveis abandonados que se tornam ponto de uso e venda de entorpecentes, típicos endereços concentradores de desordem e delitos. As normas existentes permitem o confisco desses imóveis (art. 243 da Constituição Federal), mas é raro ver a preocupação com questões desse tipo em persecuções criminais. Se as Promotorias Criminais, em cooperação com órgãos policiais, atuassem em um modelo orientado para o problema, seria simples o mapeamento desses imóveis e a adoção de medidas processuais para que os *hot spots* criminais fossem destruídos ou recebessem destinação lícita.

A leitura da Recomendação nº 54/2017 do CNMP, que dispõe sobre o *dever de atuação resolutiva do Ministério Público*, não deixa dúvidas de que as Promotorias Criminais deveriam adotar um modelo orientado para a solução de problemas de segurança pública para efetivamente cumprirem seu papel institucional.

Por fim, já existe movimento relevante para adoção do *modelo de Promotorias Comunitárias*. A participação do Ministério Público em políticas criminais que envolvem diretamente a comunidade, inclusive permitindo que os cidadãos contribuam nas deliberações, favorece a legitimidade de todo o sistema de segurança pública perante a sociedade.

A atuação integrada junto a órgãos públicos diversos e a sociedade já é realidade há anos na atuação coletiva do Ministério Público em áreas como proteção da infância, meio ambiente, urbanismo e patrimônio público. É preciso reestruturar a instituição para que o mesmo ocorra na esfera da *tutela coletiva da segurança pública*.

5. MUDANÇAS ESTRUTURAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA APLICAÇÃO DA CRIMINOLOGIA DO LUGAR

O fundamento teórico da criminologia do lugar e as conseqüentes estratégias proativas exemplificadas apontam diversas possibilidades de mudanças na organização e estrutura do Ministério Público, em especial das *Promotorias Criminais*, que permitiriam a *efetiva tutela coletiva da segurança pública* por meio de políticas e projetos voltados para a redução da criminalidade.

Não caberia neste artigo esgotar essas possibilidades. Não obstante, algumas mudanças tornam-se lógicas pela conclusão da criminologia do lugar no sentido de que o delito se concentra em microrregiões (lei de concentração dos crimes no espaço).

Em primeiro lugar, é necessária a criação de uma *cultura de armazenamento, levantamento e compartilhamento de dados georreferenciados*.

Intervenções do Ministério Público em microrregiões que concentram o crime somente serão possíveis se as Promotorias Criminais tiverem acesso ao georreferenciamento de dados das ocorrências criminais – seja utilizando dados gerados pelos órgãos policiais, seja com dados do próprio Ministério Público.

A adoção de um modelo semelhante ao pioneiro COMPSTAT de Nova York é medida factível⁵⁹ e que, por si só, abriria inúmeras possibilidades para diagnóstico de problemas, criação de projetos e implementação de políticas criminais pelo Ministério Público.

Muitas instituições policiais já possuem sistemas informatizados de dados georreferenciados. O ideal seria que se criasse um *sistema único*, acessível a todas as polícias e ao Ministério Público, com possibilidade de abastecimento de dados por todas as instituições – medida que não apenas garantiria a difusão desses dados, mas também reforçaria a cooperação interinstitucional.

Outra *nova cultura* que deveria estar na base de um modelo efetivo de tutela coletiva da segurança pelo Ministério Público é a do *investimento em análise de dados*. De nada adiantaria permitir aos promotores de Justiça acesso a avançados sistemas de dados criminais georreferenciados se não houvesse pessoas capacitadas no Ministério

59 BEATO FILHO, Claudio; e RIBEIRO, Ludmila. Discutindo a reforma das polícias no Brasil. *Civitas*, Porto Alegre, v. 16, n. 04, p. 174-204, out/dez, 2016. lei de concentração dos crimes no espaço. p. 192.

Público para elaborar análise dos dados (capacitação que, em regra, bacharéis em Direito não possuem).

A referência aqui é clara ao método “SARA” do policiamento orientado para o problema. Verificada a existência da concentração de crimes em uma microrregião, é imprescindível que exista análise qualificada dos dados para subsidiar a escolha da estratégia mais adequada para enfrentar o problema específico de segurança pública.

Da mesma forma, somente a análise de dados permitirá concluir pela eficiência ou ineficiência de projetos implementados. Sempre surgem projetos de políticas proativas nos Ministérios Públicos do país, mas é raro que sejam desenvolvidos desde o início com análise dos dados gerados para medir seus resultados.

Sugere-se, por fim, uma *terceira mudança organizacional* ampla das Promotorias Criminais, que seria fundamental para a adoção de um efetivo modelo de tutela coletiva penal.

Em especial nas grandes cidades, as Promotorias Criminais costumam ter suas atribuições ligadas à *distribuição aleatória dos feitos* perante as Varas Criminais. O *problema* desse modelo é *não haver especialização territorial* das Promotorias Criminais. Também não há harmonização com a divisão territorial da atuação das instituições policiais – cita-se, como exemplo, a divisão de atuação dos Distritos Policiais da Polícia Civil em territórios específicos dos grandes municípios⁶⁰.

Como resultado, as Promotorias Criminais de grandes cidades não atuam com inquéritos policiais e processos de bairros ou distritos específicos, mas aleatoriamente com persecuções de delitos que ocorrem em todo o município.

Nos maiores centros urbanos, esse modelo *dificulta* a possibilidade de as Promotorias Criminais fazerem *diagnósticos de problemas criminais em áreas específicas* – ainda mais em microrregiões – e superarem o modelo reativo de simples busca da punição criminal nos inquéritos e processos que tramitam aleatoriamente entre as diversas Varas Criminais. Ainda que diagnosticado um problema de segurança pública em uma região específica, não haveria critério para se estabelecer qual Promotoria Criminal do município seria a responsável por tomar medidas de natureza coletiva. Mesmo que alguma das Promotorias de Justiça se voluntariasse a tal projeto (ou que se criasse uma *Promotoria*

60 Artigo 23 do Decreto nº 52.213/69 do Estado de São Paulo.

de Segurança Pública), o fato de os inquéritos e processos criminais tramitarem perante diversas outras Promotorias Criminais da Comarca dificultaria o levantamento de dados e avaliações sobre a política adotada.

Desse modo, *sugere-se* que as Promotorias Criminais passem a ter atribuições divididas com prioridade, não na distribuição judicial dos procedimentos, mas no território em que os crimes ocorrem. O *modelo ideal* seria o de harmonização da atuação territorial dos sistemas de justiça criminal e segurança pública, buscando, na medida do possível, que as unidades de atuação territorial das Polícias Civil e Militar fossem coerentes com a distribuição dos feitos entre as Promotorias e Varas Criminais.

Não se ignora o tamanho das alterações organizacionais que essa proposta envolveria. Contudo todo o substrato teórico exposto no início deste artigo indica que a medida poderia gerar ganhos relevantes para a segurança pública.

As Promotorias Criminais poderiam atuar de forma integrada com os órgãos policiais que exercem suas atividades nos mesmos territórios para, com uma base comum de dados, diagnosticar as microrregiões que concentram crimes e criar políticas criminais proativas para essas áreas.

Não é coincidência que um dos exemplos mais famosos de estratégia proativa adotada no Ministério Público tenha surgido em uma Promotoria de Justiça Criminal com divisão territorial específica. Ao contrário do que ocorre com as Promotorias Criminais comuns, as *Promotorias de Justiça do Júri da cidade de São Paulo/SP são divididas pelas regiões da cidade* (ainda que em regiões amplas).

No início dos anos 2000, foi criado um projeto de *Promotoria Comunitária* na região de *Santo Amaro*, com inspiração em algumas das estratégias proativas mencionadas anteriormente.

Um dos projetos implementados no período tem clara influência dos modelos de policiamento orientado para o problema, policiamento comunitário e prevenção situacional do delito: a “*operação bares*”. Analisaram-se as estatísticas de *homicídios da região* e constatou-se que a maioria dos crimes violentos ocorria após às 22 horas, especialmente em fins de semana, nas proximidades de bares. A atuação conjunta do Ministério Público, dos órgãos policiais e da comunidade permitiu se chegar a um acordo com a maioria dos donos desses estabelecimentos, em um território específico, para que encerrassem as atividades no horário acima. O resultado foi uma *redução em cerca de 40% dos homicídios* dessa espécie nos meses seguintes ao programa⁶¹.

61 MARTINS, Arual. **Um modelo de atuação preventiva: a promotoria comunitária**. 2018. Tese (Mes-

Outra iniciativa da *Promotoria Comunitária de Santo Amaro* que envolveu as estratégias proativas acima e gerou redução criminal foi o G.O.V.V. (Grupo Organizado para Valorização da Vida). Escolheu-se um território específico que concentrava delitos e, com deliberação conjunta da comunidade, elegeram-se algumas políticas públicas que visavam reduzir as oportunidades criminais, políticas estas que envolveram estratégias de policiamento com foco (policiamento de *hot spots*); redução da evasão escolar, projetos culturais e esportivos para jovens (policiamento orientado para o problema); melhorias no saneamento básico, na limpeza pública e na urbanização do local (prevenção situacional e política das janelas quebradas)⁶².

6. CONCLUSÕES

Os promotores do *Júri de Santo Amaro* não abandonaram suas tradicionais funções de lidar com pilhas de inquéritos e processos criminais de delitos dolosos contra a vida, mas decidiram *superar o modelo reativo e priorizar a solução de problemas* que estavam na raiz dos feitos criminais em territórios específicos.

São modelos preventivos como esse que fazem o Ministério Público cumprir seu papel constitucional na *tutela coletiva da segurança pública*. A criminologia do lugar e as consequentes estratégias proativas expostas são o melhor caminho para que *novos modelos de Promotorias Criminais* sejam desenvolvidos.

Como afirmado, não é objetivo deste artigo exaurir as possibilidades de mudanças estruturais e estratégias proativas a se adotar para a redução do crime. Contudo, sem uma nova cultura de dados e análises criminais, bem como sem a atuação focada em territórios específicos, é difícil vislumbrar que as Promotorias Criminais consigam efetivamente superar o atual modelo reativo e implementar estratégias com foco em *hot spots* criminais, visando à prevenção situacional do crime, à solução de problemas que estão na origem da multiplicação de delitos e ao envolvimento direto com a comunidade.

É preciso *fazer essa travessia* para que se cumpra o papel de *proteção coletiva da segurança pública* que a sociedade espera do Ministério Público.

trado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP, Brasil. p. 54/57.

62 MARTINS, Arual. **Um modelo de atuação preventiva**: a promotoria comunitária. 2018. Tese (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP, Brasil. p. 62/64.

REFERÊNCIAS

BEATO FILHO, Claudio Chaves. **Crime e Cidades**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

BEATO FILHO, Claudio; RIBEIRO, Ludmila. Discutindo a reforma das polícias no Brasil. **Civitas**. Porto Alegre, v. 16, n. 04, p. 174-204, out/dez, 2016.

BRAGA, Anthony A.; BOND, Brenda J. Policing crime and disorder hot spots: a randomized controlled trial. **Criminology**. v. 46, n. 03, p. 577/607, ago. 2008.

BRAGA, Anthony A.; WELSH, Brandon C.; SCHNELL, Cory. **Disorder policing to reduce crime**: a systematic review. Campbell Systematic Reviews, 2019. Disponível em: <<https://www.campbellcollaboration.org/better-evidence/disorder-policing-systematic-review.html>>. Acesso em: 2 mar. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF, 5 de outubro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 mar. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2007. **Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/479>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017. **Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/4891>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

HINKLE, Joshua C.; WEISBURD, David; TELEP, Cody W.; PETERSEN, Kevin. **Problem-oriented policing for reducing crime and disorder**: na updated systematic review and meta-analysis. Campbell Systematic Reviews, 2020. Disponível em: <<https://www>>.

campbellcollaboration.org/better-evidence/effects-of-problem-oriented-policing-on-crime-and-disorder.html>. Acesso em: 3 mar. 2022.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. 3^a ed. São Paulo: Editora WMF, 2011.

KAHN, Túlio. **Velha e Nova Polícia**: polícia e políticas de segurança pública no Brasil atual. São Paulo: Sicurezza, 2002.

KELLING, George L.; COLES, Catherine M. **Fixing Broken Windows**: restoring order and reducing crime in our communities. Nova York: Touchstone, 1996.

KELLING, George L.; SOUSA JR., William H. Do Police Matter? An analysis of the impact of New York City's Police Reforms. **Civic Report nº 22**. Manhattan Institute, dez, 2001. Disponível em: <<https://www.manhattan-institute.org/html/do-police-matter-analysis-impact-new-york-citys-police-reforms-5800.html>>. Acessado em: 3 mar. 2022.

MARTINS, Arual. **Um modelo de atuação preventiva**: a promotoria comunitária. Tese (Mestrado em Direito). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2018.

RATCLIFFE, Jerry H. **Reducing Crime**: a companion for police leaders. Nova York: Routledge, 2019.

RODRIGUES, João Gaspar. Controle externo da atividade policial e tutela coletiva da segurança pública. **Justitia**: a revista do Ministério Público do Estado de São Paulo. São Paulo, v. 217, ano 78, p. 79-103, jan./dez. 2021.

RODRIGUES, João Gaspar. Valorização, revisão e reestruturação das Promotorias Criminais sob o enfoque da resolutividade. **Justitia**: a revista do Ministério Público do Estado de São Paulo, São Paulo, v. 217, ano 78, p. 237-255, jan./dez. 2021.

SAMPSON, Robert J.; MORENOFF, Jeffrey D.; GANNON-ROWLEY, Thomas. Assessing "Neighborhood Effects": social processes and new directions in research. **Annual Review of Sociology**. v. 28, p. 443-478, 2002.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 52.213, de 24 de julho de 1969**. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1969/decreto-52213_24.07.1969.html>. Acesso em: 12 mar. 2022.

SCHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. 7ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

SKOGAN, Wesley G. **Police and Community in Chicago: a tale os three cities**. Nova York: Oxford University Press, 2006.

SOARES, Luiz Eduardo. **Desmilitarizar: segurança pública e direitos humanos**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

WACQUANT, Loïc. Sobre a “janela quebrada” e alguns outros contos sobre segurança vindos da América. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 46, p. 228-252, jan/fev, 2004.

WEISBURD, David *et al.* **Place Matters: criminology for the twenty-first century**. Nova York: Cambridge University Press, 2016.

WEISBURD, David; ZASTROW, Taryn. **Crime Hot Spots: a study of New York City Streets in 2010, 2015, and 2020**. Manhattan Institute Report. Nova York, ago. 2021. Disponível em: <<https://www.manhattan-institute.org/weisburd-zastrow-crime-hot-spots>>. Acesso em: 2 mar. 2022.

WILSON, James Q. **Thinking About Crime**. Nova York: Basic Books, 2013.

WILSON, James Q.; HERRNSTEIN, Richard J. **Crime & Human Nature: the definitive study of the causes of crime**. Nova York: Free Press, 1998.