

DESENHOS INSTITUCIONAIS DA PROMOTORIA DE TUTELA COLETIVA DA SEGURANÇA PÚBLICA: ENTRE A TENDÊNCIA COMUNITÁRIA E A TENDÊNCIA GERENCIAL

*INSTITUTIONAL DESIGNS OF PUBLIC SECURITY COLLECTIVE
PROTECTION PROSECUTOR'S OFFICE: BETWEEN THE
COMMUNITY-ORIENTED TREND AND THE MANAGERIAL TREND*

Fernando Henrique de Freitas Simões¹

Sumário: 1. Introdução. 2. Douglas, um dependente químico sem esperanças. 3. Segurança pública e as atribuições do MP: uma convivência tensa. 4. Controle externo de polícia: os modelos difuso e concentrado. 5. Promotoria de tendência comunitária e promotoria de tendência gerencial. 6. Conclusão. Referências.

Resumo: Partindo da etnografia documental do caso de um adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas que alega ter sido ameaçado por policiais, abordo as lesões a direitos transindividuais a que ele e sua família estiveram sujeitos desde muito antes do cometimento do ato infracional. Em diálogo com a legislação e a literatura, mantenho, como pano de fundo, o processo de responsabilização de Douglas e focalizo o controle externo de polícia como uma atribuição do *Parquet*, que produz melhores resultados quando integrada com as funções da instituição relacionadas às demais políticas públicas que incidem no caso. Com base nessa hipótese, procuro discutir as linhas gerais de um desenho institucional para as promotorias de tutela coletiva da segurança pública que a compatibilize com outros direitos sociais e individuais previstos na Constituição Federal. Para tanto, desenvolvo três temáticas que fornecem os traços principais desse desenho: a divisão de atribuições das promotorias, os tipos de controle externo de polícia que os órgãos de execução do MP podem exercer e a dinâmica da interface entre eles, os atores governamentais e a sociedade civil. Concluo sugerindo que o desenho institucional mais adequado alia características de duas tendências que identifiquei nas promotorias, que denomino de comunitária e gerencial.

Palavras-chave: Ministério Público; Tutela coletiva; Segurança pública;

¹ Fernando Henrique de Freitas Simões: Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP)

Controle externo; Polícia.

Abstract: *Starting from the documentary ethnography of the case involving a teenager subjected to socio-educational measures who claims to have been threatened by police officers, I examine the infringements of transindividual rights endured by him and his family long before the perpetration of the infraction. Engaging with applicable legislation and scholarly literature, I keep as a backdrop the process of holding Douglas accountable and focus on the external police control as an assignment of the public prosecutor that produces better results when integrated with the institution's functions related to other public policies affecting the case. Based on this hypothesis, I seek to outline the foundational elements of an institutional framework for public security collective protection that aligns with other social and individual rights enshrined in the Federal Constitution. To this end, I explore three central themes that delineate this framework: the division of responsibilities among prosecutorial offices, the various forms of external police oversight that the prosecutors can enforce and the dynamics of the interface between them, governmental actors, and civil society. I conclude by suggesting that the most appropriate institutional design combines characteristics of two trends that I identify in the prosecutors' offices, which I term as community-oriented and managerial.*

Keywords: *Public Prosecutor's Office; Collective Protection; Public Security; External Oversight; Law Enforcement.*

INTRODUÇÃO

Agregando, à esfera criminal, toda a complexidade de políticas públicas referentes a direitos sociais cuja tutela a Constituição Federal também colocou sob a guarda do *Parquet*, um processo de execução de medida socioeducativa de liberdade assistida em uma metrópole como São Paulo pode revelar os gargalos de um Ministério Público que busca articular seus múltiplos tentáculos para fazer a tutela da segurança pública e o controle externo da polícia.

No caso de Douglas, descreverei documentos que mostram um adolescente que teve seus direitos mais básicos, como saúde, educação, alimentação e habitação digna violados desde a primeira infância. Não há notícia, nos autos, de que a família tenha sido visitada em algum momento por agentes de saúde, conselheiros tutelares ou órgãos socioassistenciais. Ainda que isso tenha ocorrido, a situação de miserabilidade só se fez agravar, culminando com a morte precoce do pai, que deixou os filhos sob a responsabilidade de uma mãe sem autonomia econômica e com a qual tinham vínculo bastante frágil.

Anos depois, Douglas ingressou no sistema socioeducativo e passou pelo falecimento também de sua mãe, ainda durante o período em que esteve internado. Substituída a medida em meio fechado por outra em meio aberto, a equipe técnica da liberdade assistida virou o ponto de convergência de uma série de atores do território de origem que auxiliaram o adolescente na difícil passagem para a vida adulta sem referências próximas de autoridade e afeto. Nesse percurso, enquanto outras políticas públicas eram mobilizadas para tentar retirá-lo do universo infracional, relatórios técnicos mencionavam ameaças e abordagens abusivas praticadas por policiais contra Douglas.

Refletindo sobre as atribuições do Ministério Público em face dos documentos desse processo de execução, e tendo em conta a experiência no acompanhamento de casos como o desse adolescente na atuação como promotor no Departamento das Execuções da Infância e Juventude (Deij) em São Paulo Capital, destacarei três eixos de preocupações que considero os mais relevantes para aperfeiçoar o desenho institucional do *Parquet* no controle externo de polícia e na tutela coletiva da segurança pública envolvendo grupos em situação de vulnerabilidade, como os adolescentes moradores de comunidades pobres.

Quanto a divisão de atribuições temos, de um lado, promotorias cíveis atuando na tutela coletiva das políticas públicas mencionadas e, de outro, promotorias criminais, de infância e militares, atuando na responsabilização individual, tanto de Douglas e de seus irmãos, pelo tráfico de entorpecentes, quanto dos policiais, pelos eventuais abusos cometidos. Em alguns casos, os órgãos de execução podem acumular funções de tutela coletiva e de responsabilização individual. De certo modo, esse é o caso dos promotores que atuam junto ao Deij, pois lhes compete officiar como *custos legis* em processos individuais de execução de medidas socioeducativas, como o de Douglas, mas também instaurar procedimentos para averiguar a lesão ou ameaça a direitos da população em cumprimento de medidas socioeducativas.

Quanto ao tipo de controle externo de polícia, temos, de um lado, o controle difuso, exercido por promotores especializados em outros temas, mas que devem atentar para eventuais desvios das forças policiais com os quais venham a ter contato durante o exercício de suas funções, como os relatórios técnicos de Douglas exemplificam; e de outro lado, o controle externo de polícia concentrado, realizado por órgão de execução constituído especificamente para isso.

Quanto à interface entre os órgãos de execução da tutela coletiva da segurança pública e aos atores governamentais e da sociedade civil, considerando a arquitetura institucional atual e um certo número de experiências do Ministério Público brasileiro com as quais dialogarei, temos, hoje, duas predisposições, as quais chamarei de promotoria de tendência comunitária e promotoria de tendência gerencial. A primeira, cujos traços se deixam ver em iniciativas como as debatidas em Moura, Cardoso e Lima, tem uma aproximação maior com atores governamentais de equipamentos da base da rede de atendimento público, bem como canais de interlocução direta com representantes da sociedade civil de determinado recorte geográfico². A segunda, inclina-se para intervenções mais estruturais, por meio de instrumentos de governança da segurança pública que implicam articulações no patamar de cúpulas institucionais.

Com base na legislação de referência, defenderei a conveniência da criação de estruturas institucionais de acoplamento entre as promotorias criminais, as promotorias militares, as promotorias especializadas em tutelas coletivas de direitos sociais e as promotorias ou grupos de atuação responsáveis pela tutela coletiva da segurança pública e o controle externo de polícia, de modo que essas atribuições sejam exercidas de modo integrado e possam promover trocas fundamentais entre experiências localizadas e intervenções estruturais na governança da política de segurança pública. O desenho institucional sugerido procura conciliar, em um mesmo modelo de promotoria de tutela coletiva da segurança pública, na medida do possível, características das tendências comunitária e gerencial.

2. DOUGLAS, UM DEPENDENTE QUÍMICO SEM ESPERANÇAS

Segundo a peça inicial do Ministério Público, no meio de uma tarde de janeiro de 2020, então com dezesseis anos de idade, Douglas foi surpreendido por dois policiais civis no Beco dos Tabajaras, na Favela da Ferroviária, Zona Norte de São Paulo³. Cercado, jogou

2 CARDOSO, Gilmara. **Comitê de intervenção estratégica na segurança pública de Nova Serra-na**: atuação resolutiva e deliberativa integrada por órgãos públicos e sociedade civil. In: Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública 2022 / Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP, 2022, p. 193/218. LIMA, Guilherme G. A.; SILVA, Rinaldo J. **A responsabilidade do Ministério Público para com a política da segurança pública**. In: Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública 2022 / Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP, 2022, p. 293/310. MOURA, Tatiana W. **Política pública de prevenção ao homicídio e alternativas de ação coletiva**. IPEA – TD nº 1513. Rio de Janeiro, dezembro de 2010.

3 A fim de preservar o sigilo legal, o nome do adolescente, assim como dos lugares e de outros dados iden-

de lado um estojo contendo quarenta e seis porções de cocaína e correu, mas foi apreendido. Diante da primariedade, foi sentenciado a medidas socioeducativas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade.

Antes que iniciasse o cumprimento delas, no início de novembro do mesmo ano, foi novamente apreendido no mesmo local, por outra dupla de policiais civis. Segundo a representação da promotora de justiça, Douglas foi flagrado, dessa vez, em companhia do irmão gêmeo, Danilo, o primeiro portando uma sacola com entorpecentes, o segundo um rádio transmissor. O magistrado considerou suficiente a prova do tráfico de entorpecentes em relação à ambos: a Danilo, primário, aplicou medidas em meio aberto; à Douglas, reincidente, aplicou internação.

Como promotor de justiça responsável pelo acompanhamento da execução da medida socioeducativa de Douglas, parecia-me, até esse momento, que se tratava de mais um adolescente que arriscara a oportunidade que lhe havia sido dada na primeira passagem pela justiça da infância, optando por seguir no universo infracional. Porém, como em boa parte dos casos que acompanhamos no Departamento de Execuções da Infância e Juventude (DEIJ) no Fórum do Brás, em São Paulo, a sequência de relatórios técnicos juntada aos autos viria a revelar uma teia de questões públicas e privadas das mais intrincadas, do tipo que inibe de pronto juízos éticos ou morais apressados sobre o adolescente, sua família e comunidade.

O Plano Individual de Atendimento (PIA) traz informações básicas sobre as intervenções da Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente (CASA) em cinco áreas: psicologia, serviço social, pedagogia, saúde e segurança.⁴ Até por ser elaborado em prazo relativamente curto, de 45 dias, o documento é permeado por padrões que remetem ao preenchimento de um formulário, descrevendo núcleo familiar, condições de moradia, motivações para o ato infracional, nível educacional e cuidados de saúde.

Assim, ficamos sabendo por ele que Douglas tem uma irmã mais nova, de 14 anos, e um irmão mais velho, de 18, além do gêmeo, Danilo; que nas disciplinas português e matemática encontrava-se “no estágio analfabeto”; que seu pai falecera havia quatro anos, vítima da

tificadores do processo são fictícios.

4 O PIA é o documento técnico inicial nos processos de execução de medidas socioeducativas, que o art. 52 e seguintes da Lei 12.594/12 (SINASE) determina que deve ser elaborado como instrumento de previsão, registro e gestão das atividades a serem desenvolvidas. A ele seguem-se os relatórios de acompanhamento e o relatório final, também chamado de conclusivo.

“doença do pombo” (criptococose); que a mãe sustentava a casa com base em auxílio de igrejas e pessoas da comunidade; que o adolescente assumiu os atos infracionais e os justificou dizendo que “faltava muita coisa em casa”, inclusive comida, e o tráfico “foi a forma que encontrou para ajudar”.

Três meses depois, no primeiro relatório de acompanhamento, temos um quadro mais aprofundado da situação. O campo reservado à psicologia traz quase uma história de vida de Douglas. Partindo de um diagnóstico atual, em que conclui que o adolescente “revela um desenvolvimento mental incompatível com sua idade”, demonstrado por “muitas contradições em relação ao que havia dito a outros técnicos” e “dificuldade de compreensão de conteúdos básicos, a começar por elementos da própria história”, a psicóloga avança a hipótese de que “tais elementos podem estar relacionados com o uso abusivo de drogas desde a infância”. Baseando-se nos relatos do adolescente, a profissional argumenta:

(...) Foi aos nove anos que teve a primeira experiência com maconha, mas em poucos meses começou a usar um solvente inalante popularmente conhecido como ‘lança-perfume’ ou ‘loló’. Ainda de acordo com [nome real], por diversas vezes ele foi hospitalizado em decorrência do uso da droga, chegando inclusive a ter duas overdoses. (...) É possível levantarmos a hipótese de que [nome real] tornou-se dependente químico, ou que o uso abusivo levou a severos danos, de modo que houve uma progressiva obsessão pela substância que o levou a se envolver com atividades criminosas (...).

Ao longo do texto, a psicóloga ressalta o peso que a “ausência da figura de autoridade” teve nessa inserção prematura de Douglas no consumo de tóxicos, sobretudo por conta do falecimento de seu pai no início da adolescência. Segundo a técnica, a mãe de Douglas não tinha sobre ele o mesmo controle e, para piorar, sequer se consolidou como figura de afeto para o filho, “gerando um sentimento de abandono (...), uma postura de apatia e baixa autoestima”. A fragilidade desse vínculo maternal serve de gancho para um fechamento melancólico da avaliação psicológica, em que a profissional conclui que Douglas não representa uma ameaça à sociedade justamente por já ter perdido qualquer ambição de melhorar de vida e se fazer notado:

(...) Em seu comportamento, nota-se uma estabilidade de humor, os mecanismos contensores da agressividade mostram-se presentes. Todavia, estas características parecem mais relacionadas à falta de interesse pela vida do que propriamente de um autocontrole consciente. Afinal, quando há alguma tentativa de agredir o meio, é porque ainda há esperança de ser

visto, de ser olhado. [nome real] parece não ter mais esperanças (...).

No mesmo relatório de acompanhamento, a assistente social faz diversos comentários acerca dos riscos que Douglas poderia correr ao retornar para seu território de moradia, pois já seria pessoa muito conhecida por policiais da região que, segundo o adolescente, já teriam ameaçado forjar um flagrante quando se tornasse maior de idade, ou mesmo matá-lo. A ameaça seria agravada pelo fato de a família residir em frente um ponto de venda de entorpecentes, o que, segundo Douglas, fazia com que bastasse que ele estivesse sentado na calçada para que pudesse ser apreendido por participação na comercialização de drogas. A profissional da Fundação CASA anotou, ainda, que além de Douglas e Danilo, também o irmão mais velho estaria cumprindo pena por tráfico de entorpecentes. Abordando a situação com a mãe do adolescente, esta afirmou que tentaria mandar o filho residir temporariamente com parentes em outro bairro quando saísse da Fundação CASA.

Durante a internação, que durou quinze meses, Douglas teve de lidar, ainda, com a notícia da morte da mãe, aos trinta e cinco anos, vitimada por doença que comprometeu fígado e pulmão. Ao fim do período, a medida socioeducativa foi substituída por liberdade assistida. Durante o acompanhamento pela equipe técnica em meio aberto, Douglas passou a morar e trabalhar como ajudante de pedreiro com seu ex-padrasto, foi inserido no ensino formal, em uma oficina de formação profissional em barbearia e em tratamento psicológico na Unidade Básica de Saúde (UBS) de referência. Diante das circunstâncias, as profissionais do Serviço de Execução de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (SMSE-MA) sugeriram a extinção do processo, por entenderem que o jovem atingira os avanços possíveis.

A magistrada, porém, determinou que o acompanhamento fosse mantido, por entender que os avanços de Douglas, embora notáveis, poderiam ser perdidos se ele não tivesse suporte e estímulos próximos como os fornecidos pelo SMSE-MA. Em nova avaliação, a equipe técnica reiterou a sugestão de extinção, explicando que Douglas já se encontrava suficientemente convencido dos caminhos que deveria percorrer e orientado sobre os equipamentos públicos e comunitários de que dispunha. Um dos maiores problemas em seu caminho era, justamente, a intervenção excessiva de profissionais de outra política pública muito ativa no território: a de segurança.

Segundo as técnicas, a frequência escolar de Douglas caíra por conta das abordagens policiais excessivas que ele sofria no trajeto de 1,7 quilômetro entre sua casa e a escola, que ele era obrigado a fazer a pé, à noite, por não haver linhas de transporte público no local. As profissionais anotaram, ainda, que a unidade escolar mais próxima à residência de Douglas ficava a 300 metros, mas a transferência não havia sido possível, pois ela não dispunha de ensino na modalidade de jovens e adultos. Com base nessas e em outras informações do relatório complementar, a magistrada deu-se por satisfeita e extinguiu o processo. Como promotor oficiante nos autos, eu havia feito parecer também nesse sentido. O que mais me chamou a atenção no caso foi a nitidez do conflito entre as forças policiais e as diversas políticas públicas incidentes no território de moradia do adolescente – saúde, educação, transporte, habitação e urbanismo.

3. SEGURANÇA PÚBLICA E DEMAIS DIREITOS FUNDAMENTAIS: UMA CONVIVÊNCIA TENSA

Quando trajetórias de envolvimento no mundo do crime são construídas a partir de contextos de misérias sociais de todos os tipos, é preciso sempre cautela para não se cair em um reducionismo determinista tolo. É evidente que o caminho de Douglas poderia ter sido diferente, tanto quanto o de muitos outros adolescentes de seu bairro que, em condições semelhantes às suas, por uma miríade de motivos, não se identificaram com o universo infracional. Não é o caso, portanto, de se buscar uma causalidade simplista entre miséria e ato infracional, mas de não ignorar a polivalência da história contada pelos relatórios técnicos em questão, que coloca lado a lado as ações e omissões de Douglas, dos policiais e dos representantes de uma série de políticas públicas que incidem no território de moradia do adolescente, como professores, psicólogos, médicos, enfermeiros e assistentes sociais.

Portanto, mesmo colocando de lado a questão da sanidade mental e considerando que Douglas cometeu um ato que a legislação define como infracional e podia ser responsabilizado, isso não apaga o fato de que há documentação farta em seu processo de execução apontando que muitas outras violações de direitos foram cometidas por agentes públicos de diversos órgãos e níveis de gestão. Segundo a psicóloga da Fundação CASA, o comprometimento de Douglas vem desde a primeira infância

e perpassou toda sua criação, com a falta de alimentos e de estímulos intelectuais adequados:

Nota-se uma série de negligências em sua história, a começar pela extrema pobreza vivenciada pela família. Sabe-se que uma alimentação adequada é igualmente fundamental para o desenvolvimento neuropsicológico de crianças e adolescentes, e uma vez que isto pode ter faltado, de alguma forma colaborou para o desinteresse escolar de [nome real]. (...) Além disso, ao que tudo indica, [nome real] foi criado em um ambiente vulnerável, com pouco contato a estímulos culturais, presença do tráfico de drogas e outras atividades ilícitas (...).

Pelo que se depreende, a família de Douglas fez-se visível para a comunidade e entidades religiosas e assistenciais, que interagem com o núcleo familiar e prestavam-lhe algum suporte. Os órgãos estatais, porém, só aparecem nos relatos no momento em que o adolescente e seus irmãos aderem ao tráfico de entorpecentes: a partir daí, em menos de um ano, os três filhos homens são apreendidos pela polícia e inaugura-se um ciclo de embates com as forças de segurança, que continua com o retorno de Douglas ao território de origem para o cumprimento da liberdade assistida. Assiste-se, então, a um conflito entre as políticas públicas de educação, saúde e inclusão social, de um lado, e de a de segurança, de outro.

Os promotores oficiais no DEIJ possuem, também, atribuição para a tutela dos direitos transindividuais dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em São Paulo. Por conta disso, e das muitas vezes em que tive em mãos relatórios de SMSE-MAs informando irregularidades na conduta de policiais contra educandos acompanhados pelos serviços, sobretudo por ameaças e pelo uso abusivo de buscas pessoais, instaurei inquérito civil, posteriormente convertido em Procedimento de Acompanhamento Administrativo (PAA), a fim de compilar tais documentos e, quando possível, remeter os casos para apuração nas corregedorias de polícia respectivas.⁵

O conjunto dos casos acompanhados no PAA mostrou, porém, que fazer esse controle a partir da promotoria da infância era extremamente difícil. Em primeiro lugar, porque as informações que chegavam pelos relatórios dos SMSE-MAs eram filtradas após longa negociação entre

5 Trata-se do procedimento registrado sob o nº SEI 29.0001.0247735.2021-80. No âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), o PAA é disciplinado pelo Ato 934/15-PGJ-CPJ-CGMP, cujo art. 4º o destina “a situações que não constituam objeto de procedimentos específicos, em especial: (...) II – acompanhamento de políticas públicas”. Optamos pela conversão do inquérito civil nesse instrumento, utilizando-o como um repositório dos dados sobre os relatos de abusos policiais contra adolescentes, bem como o acompanhamento das eventuais investigações instauradas pelas corregedorias das polícias em casos específicos.

adolescentes, familiares e técnicos, em que a preocupação com possíveis represálias dos policiais envolvidos era uma constante. A esse respeito, assim resumiu a gerente de um SMSE-MA ao me explicar a razão dos temores dos profissionais e familiares para noticiarem excessos policiais no território atendido pelo serviço: “Eles [policiais] falam: ‘Aqui [no bairro] somos nós e vocês. Não tem juiz, promotor, não...’”⁶.

Em segundo lugar, porque, mesmo quando as informações eram inseridas nos relatórios, havia uma seletividade proposital dos dados que impedia a identificação dos agentes estatais responsáveis pelas irregularidades, de modo a inviabilizar qualquer tipo de investigação contra eles e, portanto, reduzir as chances das vítimas dos excessos sofrerem represálias. O que se pretendia com a inclusão das informações sobre os abusos policiais nos relatórios técnicos não era, assim, provocar a ação correicional contra os agentes, mas apenas justificar o não cumprimento a contento de determinadas metas socioeducativas em razão da ação dos policiais.

É sempre bom frisar: não se trata de fazer uma defesa cega das palavras do jovem, muito menos de condenar antecipadamente por supostos abusos os tais policiais, que sequer foram identificados. Trata-se, sim, de chamar a atenção para a importância do fato de não se conseguir adotar nenhum tipo de providência institucional a respeito das informações recebidas, o que torna o controle externo de polícia impossível mesmo em uma situação em que há diversos relatórios técnicos, feitos por profissionais de instituições diferentes, com formações diversas, frutos de numerosos atendimentos, não só com o adolescente, mas também com seus familiares e com muitos outros atores do território onde eles residem, apontando para as irregularidades em questão.

No cotidiano da promotoria de infância, no que toca a punição individual dos policiais, para os casos eventuais em que havia dados mínimos de identificação, a regra vinha sendo a expedição de ofício à corregedoria da polícia respectiva e o acompanhamento do trabalho do órgão de controle interno em cada caso. Quando pensamos de modo mais geral na tutela coletiva da segurança pública, porém, considerando que a grande maioria dos casos de irregularidades policiais que eram informados pelas equipes técnicas dos SMSE-MAs tinham um perfil parecido com o caso de Douglas, ou seja, dificultavam a delimitação

6 Anotação em caderno de campo, feita na fase de projeto do mestrado em antropologia social do autor.

de autores, locais e dinâmicas dos abusos, o foco na responsabilização individual dos agentes acabou se revelando uma estratégia inadequada.

Daí a conversão do inquérito civil em um PAA, instrumento que permite uma compilação perene de dados, de modo que, ainda que não se vislumbre de imediato nenhuma atuação específica na tutela coletiva ou na responsabilização individual dos agentes públicos, possa ser construída, na promotoria, um repertório sobre a interseção entre infância, segurança e outras políticas públicas que, no dia a dia da atuação, nos acostumamos a pensar de modo separado. No caso de Douglas, a tensão entre os diversos agentes públicos responsáveis pela educação e pela segurança fornece um bom exemplo de conflito que poderia, eventualmente, ter sido mediado por um órgão do Ministério Público que tivesse uma estrutura adequada para lidar com esse nível de complexidade. Antes de partirmos para as questões de engenharia institucional, porém, convém nos demorarmos um pouco mais nos detalhes desses embates. Vejamos.

No segundo relatório enviado pelo SMSE-MA, apareceu, pela primeira vez, informação sobre as dificuldades que o educando tinha de retomar o ensino formal: ao completar dezoito anos, Douglas foi alocado no módulo Educação de Jovens e Adultos (EJA), cujo professor passava muito tempo abordando temas de atualidade, frustrando a expectativa do aluno de “ter matérias para aprender a ler e escrever”. Ao abordar o assunto com o docente, Douglas explicou os avanços que teve nas aulas de alfabetização na Fundação CASA. Contrariado com as críticas, o professor passou a expor o aluno na frente do restante da sala, chegando a fazer comentários como “bandido tem apenas dois caminhos: cadeia ou morte”. Não bastasse isso, Douglas relatava se sentir humilhado no ambiente escolar, sentindo “vergonha de não ter mochila, não saber comer na presença de outros alunos, bem como ter poucas vestimentas para frequentar as aulas”.

Nos relatórios seguintes do SMSE-MA, a equipe técnica ressaltou a imensa vontade que Douglas tinha de terminar seu processo de alfabetização, o que os fez buscar o suporte do Núcleo de Apoio e Acompanhamento Para a Aprendizagem (NAAPA), equipe responsável por prestar atendimento a alunos da rede municipal de ensino que experimentam prejuízos na escolarização. Com a ajuda das profissionais do equipamento e de reuniões com a direção da escola, bem como aproveitando-se do fato de que o professor que o estigmatizara havia sido desligado da unidade, Douglas voltou a ser assíduo nas aulas.

Quando sua frequência oscilou novamente, isso se deu por conta das abordagens policiais frequentes no trajeto entre sua casa e a escola, conforme colocado.

Se, de um lado, não é possível afirmar com certeza que houve abuso nas abordagens, de outro lado, diversos elementos do caso sugerem que o aparato da segurança pública fez chegar ao sistema de justiça apenas os elementos mais expostos da base da pirâmide que sustenta a organização criminosa em torno da qual Douglas e seus irmãos gravitaram. Como é de amplo conhecimento, em São Paulo e nos centros econômicos mais desenvolvidos do país esses locais funcionam em bases empresariais bastante sólidas, com divisões de tarefas, responsabilidades e rendimentos muito bem definidos.⁷

Note-se, aliás, que nas duas vezes em que Douglas passou pelo sistema de justiça juvenil, o flagrante infracional foi feito não pela Polícia Militar, mas por agentes da própria Polícia Judiciária, aquela que, em tese, possui instrumentos e atribuição constitucional para investigações (CF, art. 144, § 4º). Entre uma e outra das investidas policiais, porém, o ponto de vendas de droga parece ter continuado ali, intocado por averiguações que pudessem responsabilizar criminosos de mais alto calibre.

De todo modo, para além da eficiência da investigação de âmbito criminal, é preciso não perder de vista o contexto. Ao regulamentar os artigos 127, *caput*, e 129, VII, da Constituição Federal, a Lei Complementar nº 75/93, em seu art. 9º, enumera cinco medidas judiciais e extrajudiciais que o Ministério Público pode adotar para exercer o controle externo da atividade policial, todas elas ligadas, basicamente, aos órgãos com atribuições criminais da instituição⁸. Ocorre que a Lei nº 13.675/2018, que criou o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), traz um conceito de segurança pública, que tensiona a compreensão tradicional entre as carreiras jurídicas, que

7 “O ‘gerente’ é o ‘recolhe’ (recolhe o dinheiro de todas as bocas do mesmo dono) e faz o ‘fecha’ da semana (contabilidade). Recebe R\$ 2.000,00 por semana. E ganha um dia para trabalhar como vendedor. O ‘vendedor’ ganha 10% ou 15% do valor vendido no dia. A porcentagem pode chegar a 20% do valor total/dia, dependendo do movimento da ‘biqueira’. (...) A cada doze horas de atividade a ‘biqueira’ vende, em geral, de R\$ 8.000,00 a R\$ 15.000,00. O vendedor pode flexibilizar o seu trabalho e chamar um colega para trabalhar e vender com ele. Nesse caso, a porcentagem é dividida entre os dois vendedores que ‘tráficom de meia’.” ALMEIDA, R; GALDEANO, Ana P. **Tráfico de drogas entre as piores formas de trabalho infantil**: mercados, famílias e rede de proteção social. 1. ed. São Paulo: Cebrap, 2018, p. 52.

8 “I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais; II - ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial; III - representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder; IV - requisitar à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial; V - promover a ação penal por abuso de poder.”

relegava o tema aos operadores do direito atuantes no sistema criminal. O SUSP procura contextualizar social e comunitariamente a atuação das forças de segurança, o que é destacado em diversos princípios da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) elencados no art. 5º dessa lei, entre os quais os seguintes:

(...) X - atendimento prioritário, qualificado e humanizado às pessoas em situação de vulnerabilidade; (...) XII - ênfase nas ações de policiamento de proximidade, com foco na resolução de problemas; (...) XIV - participação social nas questões de segurança pública; (...) XVII - fomento de políticas públicas voltadas à reinserção social dos egressos do sistema prisional; (...) XIX - incentivo ao desenvolvimento de programas e projetos com foco na promoção da cultura de paz, na segurança comunitária e na integração das políticas de segurança com as políticas sociais existentes em outros órgãos e entidades não pertencentes ao sistema de segurança pública.

Tendo isso em vista, o controle externo da polícia e a tutela coletiva da segurança pública pelo *Parquet* também devem ser pensados em chave correlata, dialogando com as demais políticas públicas que intervêm nos contextos de atuação das forças policiais. Políticas públicas essas que, de resto, já são – ou deveriam ser – fiscalizadas pelo Ministério Público, mas que nem sempre possuem órgãos de execução com capacidade operacional ou cultura institucional que permita o diálogo com aqueles outros que realizam o controle externo da atividade policial e a tutela da segurança pública.

Assim, no caso de Douglas, em um mundo ideal, os atores das estruturas locais das polícias deveriam estar integrados no esforço dos demais agentes públicos, compreendendo a transição que se tentava operar naquele núcleo familiar de relações tão fragilizadas. Ao invés disso, o que se teve, ao que consta nos relatórios, foi a classificação do adolescente como o bandido, aquele que carrega o crime em si mesmo, que pode ser abordado segundo o arbítrio dos policiais, pelo simples fato de já ter passagens⁹. É verdade que as ameaças de morte e seus temores de ser forjado logo que completasse a maioridade não chegaram a se concretizar. Entretanto, o simples fato de ser alvo constante dos enquadros durante o trajeto noturno que realizava entre a escola e sua residência representou um desestímulo tal que quase interrompeu de vez a incipiente tentativa de retomada do ensino formal de alguém que já se enxergava alheio a quase tudo no ambiente escolar.

9 MISSE, Michel. Crime, Sujeito e Sujeição Criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”. **Lua Nova**, São Paulo: n. 79: 15-38, 2010.

A situação é tanto mais grave quando percebemos que o controle de polícia, nesses casos, dificilmente poderá ser realizado pelos instrumentos previstos no art. 9º da Lei Complementar 75/93, que pressupõem irregularidades cometidas em procedimentos policiais com um nível mínimo de documentação ou em um ambiente que permita a reunião de provas sem risco exacerbado de represálias às vítimas. O caso de Douglas, como a grande maioria dos reunidos no PAA em questão, exemplifica o exato oposto: policiais em patrulhamento de rotina, fazendo buscas pessoais segundo critérios largamente subjetivos, que não são registrados, ou cujos registros só chegam ao sistema de justiça quando há flagrante de crime ou ato infracional.

Veja-se, aliás, que o Superior Tribunal de Justiça tem precedentes que afirmam a necessidade de razões objetivas para a busca pessoal. No Recurso em *Habeas Corpus* 158.580, o relator ministro Rogério Schietti Cruz afirma que o art. 244 do Código de Processo Penal, ao exigir do policial fundada suspeita para a realização de revista no corpo e nas roupas de uma pessoa, não permite que isso se baseie em “intuições e impressões subjetivas, intangíveis e não demonstráveis de maneira clara e concreta, apoiadas, por exemplo, exclusivamente, no tirocínio policial”. Na decisão, citando estatísticas que apontam que apenas 1% das buscas pessoais geram prisões em flagrante, o ministro argumenta que convalidar a prova criminal nesses casos equivale a incentivar práticas policiais violadoras de direitos fundamentais que não chegam ao sistema de justiça, frisando, também, o histórico abandono do controle externo da polícia pelos integrantes do sistema de justiça em nome do combate à criminalidade¹⁰.

Nesse sentido, necessário repisar, se não fossem os relatórios da Fundação CASA e do SMSE-MA, sequer teria chegado ao sistema de justiça qualquer notícia sobre os embates posteriores entre Douglas e as forças policiais. Veja-se, também, que a estigmatização no território de moradia do jovem não parte só dos atores ligados à segurança pública: o próprio professor com o qual Douglas tentou dialogar sobre suas

10 “Conquanto as instituições policiais hajam figurado no centro das críticas, não são as únicas a merecê-las. É preciso que todos os integrantes do sistema de justiça criminal façam uma reflexão conjunta sobre o papel que ocupam na manutenção da seletividade racial. Por se tratar da “porta de entrada” no sistema, o padrão discriminatório salta aos olhos, à primeira vista, nas abordagens policiais, efetuadas principalmente pela Polícia Militar. No entanto, práticas como a evidenciada no processo objeto deste recurso só se perpetuam porque, a pretexto de combater a criminalidade, encontram respaldo e chancela, tanto de delegados de polícia, quanto de representantes do Ministério Público – a quem compete, por excelência, o controle externo da atividade policial (art. 129, VII, da Constituição Federal) e o papel de custos iuris –, como também, em especial, de segmentos do Poder Judiciário, ao validarem medidas ilegais e abusivas perpetradas pelas agências de segurança.”

dificuldades de aprendizado, confiando-lhe experiências de alfabetização durante a internação, passou a expô-lo perante os colegas de sala.

Essa fala do docente sobre os destinos trágicos que aguardam aqueles que descumprem a lei é ilustrativa da dicotomia entre trabalhadores e bandidos nas periferias de São Paulo, que têm, como importante ritual de passagem, a internação dos adolescentes na Fundação CASA: “uma vez no mundo do crime, não tem volta” – “virou bandido”, e “bandido tem que morrer”¹¹. Para complicar as coisas, famílias como a de Douglas, em que vários irmãos são sucessivamente encarcerados, passam a ser conhecidas no território como famílias de bandidos, tornando-se alvos constantes de investidas policiais, inclusive em suas residências¹².

O caso de Douglas, porém, não é feito só de más notícias. Apesar do aparato estatal ter chegado tarde e por meio de suas agências repressivas, a partir do sistema socioeducativo ele acabou se abrindo para uma série de estratégias de inclusão social, que foram contando com a adesão paulatina do educando, no percurso acidentado que foi de sua primeira apreensão, passou pela reincidência, a internação e a substituição pela liberdade assistida, terminando com a reinserção no território de origem em ambientes escolares, laborais, profissionalizantes e de tratamento psicológico. Mesmo em meio a embates com forças policiais e outros funcionários públicos despreparados para lidar com a complexidade de seu quadro, as últimas informações eram de que ele havia se afastado do mundo do crime e seguia tratando sua dependência, trabalhando, estudando, tentando se profissionalizar e conseguir um emprego melhor. Contra todas as expectativas iniciais, Douglas recuperou as esperanças.

Nesse contexto, cabe perguntar: qual o papel do Ministério Público no choque entre as forças de segurança e os demais equipamentos de políticas públicas chamados a intervir em casos como o de Douglas? Estaria, a engenharia institucional atual do *Parquet*, preparada para intervir adequadamente nesses conflitos interinstitucionais? O que significa, propriamente, fazer o controle externo da polícia e a tutela da segurança pública nesse tipo de situação?

11 FELTRAN, Gabriel S. **Fronteiras de tensão**: política e violência nas periferias de São Paulo. São Paulo: Ed. Unesp, 2011, p. 132/133.

12 *Ibid.*, p. 128.

4. CONTROLE EXTERNO DE POLÍCIA: OS MODELOS DIFUSO E CONCENTRADO

Para que não haja dúvidas sobre a transversalidade do controle externo da atividade policial, a Resolução nº 279/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em seu art. 1º, § 1º, destaca que ele “não se limita às atribuições do Ministério Público na área criminal”, acrescentando em seu art. 4º que essas funções serão exercidas em duas modalidades:

I - em sede de controle difuso, por todos os membros do Ministério Público com atribuição nas áreas criminal ou cível, quando do exame de procedimentos investigatórios de qualquer natureza, bem como processos judiciais que lhes forem atribuídos; e II - em sede de controle concentrado, por órgãos especializados que deverão dispor de condições materiais, técnicas e operacionais necessárias e compatíveis para o exercício dessas atribuições.

O art. 3º da Resolução 279/2023 do CNMP estatui os objetivos do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, elencando uma série de objetivos que, se, de um lado, dialogam com a eficiência da função de manutenção da ordem pública, de outro, não admitem que tal seja feito às custas de transgressões aos direitos fundamentais havendo, inclusive, menção expressa à readequação do policiamento tendo em vista o objetivo de superação dos diversos tipos de desigualdades sociais¹³. Coloca-se, mais uma vez, essa função de controle externo em âmbito que extrapola as atribuições criminais do *Parquet*, exigindo a colaboração de outras áreas da instituição.

A articulação dessas áreas pode partir tanto de um caso concreto que tenha se construído por meio do controle externo difuso, como o caso de Douglas, quanto de uma análise mais abstrata feita pelo órgão de execução responsável pelo controle externo concentrado. Por essa razão, o parágrafo único do art. 4º da mesma Resolução, ao dispor sobre a articulação dos responsáveis pelas diferentes modalidades de controle, prevê que “quando o órgão do Ministério Público entender necessária,

13 São eles: “I - o respeito aos direitos fundamentais e a preservação dos direitos humanos assegurados na Constituição Federal, nos tratados e convenções internacionais e nas leis; II - a manutenção da ordem pública; III - a prevenção da criminalidade, bem como a manutenção da legalidade e da efetividade das ações policiais ostensivas; IV - a finalidade, a celeridade, a eficácia, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade das atividades de investigação criminal conduzidas por órgãos de segurança pública; V - a prevenção ou a correção de irregularidades, ilegalidades ou abuso de poder relacionados às atividades de investigação criminal e de natureza correicional conduzidas por órgãos de segurança pública; VI - a superação de falhas na produção probatória, inclusive técnicas, para fins de investigação criminal; VII - a probidade administrativa no exercício da atividade-fim policial; e VIII - a modificação das estruturas institucionais das forças policiais, para adequado enfrentamento e superação das desigualdades decorrentes do preconceito e da discriminação étnico-racial, socioeconômica e de gênero, no exercício da atividade policial”.

fica autorizada a atuação conjunta entre órgãos de execução com atribuições de controle difuso e concentrado.”

A redação do art. 4º, inc. I, da normativa deixa claro que o controle difuso da atividade policial será exercido por praticamente todo membro do Ministério Público, bastando que esteja dedicado à atividade fim, já que ele pode ter “atribuição nas áreas criminal ou cível”, podendo ter contato com as irregularidades judicial ou extrajudicialmente. Ocorre que, nos Ministérios Públicos estaduais, a atribuição dos cargos é feita tendo por base a combinação de dois critérios: um geográfico, outro sobre a matéria. Assim, ou o promotor trabalha com muitas atribuições diferentes, mas em uma área de população e território menos extensos, como ocorre nas comarcas menores; ou ele trabalha com uma atribuição bem específica, mas em uma área mais ampla, como costuma ocorrer nas comarcas maiores e capitais de estado¹⁴.

Por conta disso, o controle externo difuso da atividade policial é feito em contextos muito diferentes. Em uma cidade pequena, poderemos ter a figura de um promotor que, acumulando diversas atribuições, como a criminal, a da proteção à infância e juventude, saúde e educação, terá autonomia para, sozinho, articular diversos atores governamentais e da sociedade civil com os quais já mantém diálogo institucional frequente, participando de discussões acerca da segurança pública e do controle externo de polícia no patamar municipal ou regional, segundo suas possibilidades locais de inserção, seja em uma ótica resolutiva seja com demandas judiciais. Os trabalhos de Cardoso e Lima trazem exemplos de articulações desse tipo, em que ocorreu uma atuação resolutiva do *Parquet* em torno de debates e planejamento da prevenção ao que havia sido identificado, por gestores públicos de diversas esferas, como crises localizadas de segurança pública¹⁵.

14 O raciocínio feito aqui toma como base a experiência profissional do pesquisador no contato com a distribuição de cargos e atribuições no MPSP e é uma generalização que comporta muitas nuances e exceções. O índice de promotor de justiça por habitantes, por exemplo, varia enormemente entre as comarcas do estado, em razão de muitas variáveis que influenciam na demanda do Ministério Público, como a importância relativa da comarca em relação às suas contíguas. A título de exemplo, podemos comparar Carapicuíba, que no censo de 2022 apresentou uma população de 386.984 moradores (fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/carapicuiiba/panorama>), com Presidente Prudente, que marcou 225.668 residentes no mesmo levantamento (fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/presidente-prudente/panorama>). A primeira comarca, que faz divisa com a capital e pertence à sua região metropolitana, estando completamente inserida na zona de influência política e econômica da cidade mais rica do país, tem oito cargos de promotor de justiça (48.373 habitantes por promotor). A segunda, que fica a 594 quilômetros de distância da capital, constitui-se como um polo regional do extremo oeste do estado, e é a mais importante entre todas as vizinhas num raio de mais de cento e cinquenta quilômetros, tem dezessete cargos de promotor de justiça (16.119 habitantes por promotor).

15 CARDOSO, Gilmar. **Comitê de intervenção estratégica na segurança pública de Nova Serra-na**: atuação resolutiva e deliberativa integrada por órgãos públicos e sociedade civil. In: Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública 2022 / Conselho Nacional do Ministério

No segundo caso, em cidades maiores, teremos dezenas ou centenas de promotores de justiça especializados no sistema criminal e na tutela da infância e juventude, educação, saúde pública e inclusão social, por exemplo, deparando-se com irregularidades nas condutas de policiais ou com questões estruturais atinentes à política da segurança pública durante a atuação em seus temas específicos. É o que ocorre quando técnicos responsáveis pelo acompanhamento de medidas socioeducativas remetem relatórios descrevendo condutas policiais abusivas, como no caso de Douglas. Nele, aliás, a interseção entre as atribuições ministeriais foi muito além da tutela dos direitos da infância e juventude e do controle externo de polícia: como visto, há apontamentos de falhas relevantes na escola frequentada pelo jovem, no acompanhamento do equipamento de assistência psicossocial, no apoio da rede socioassistencial, no planejamento urbanístico do território, entre outros.

Em cidades como São Paulo, a maioria dos promotores responsáveis pela tutela de direitos metaindividuais dessas áreas trabalham em promotorias diferentes, mantendo contatos apenas eventuais. Em procedimentos da Promotoria da Infância e Juventude como o PAA em que foram juntadas as cópias do caso de Douglas e em outros semelhantes, é comum serem expedidos ofícios para outros órgãos de tutela coletiva do MP, comunicando os indícios de irregularidades para as providências que o promotor entender cabíveis.

A diferença entre esses dois contextos de atuação, contrastando cidades maiores e menores, salta à vista: quando o promotor de justiça reúne em seu cargo um grande número de atribuições, possui base territorial e populacional menos extensa e tem uma ligação mais próxima com a comunidade e os atores governamentais, consegue fazer uma tutela coletiva da segurança pública e um controle externo de polícia que, embora possa partir de casos concretos de irregularidades, não precisa se fixar neles, podendo trabalhar na ótica preventiva, dentro de uma perspectiva resolutiva, na esteira da Recomendação 54/2017 do CNMP. Isso contempla, inclusive, o eventual temor de represálias das vítimas, pois tende a despersonalizar as intervenções, mirando o futuro e tirando o foco da responsabilização individual por eventuais excessos já cometidos por policiais.

Público. - Brasília: CNMP, 2022, p. 193/218. LIMA, Guilherme G. A.; SILVA, Rinaldo J. **A responsabilidade do Ministério Público para com a política da segurança pública**. In: Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública 2022 / Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP, 2022, p. 293/310.

Já em comarcas maiores, sobretudo quando os promotores de justiça são ultra especializados, como em São Paulo Capital, cada membro atua sobre uma base territorial e populacional gigantesca, chegando a milhões de pessoas, o que dificulta sobremaneira a conexão com gestores públicos que não sejam os ligados às suas atribuições específicas, bem como a articulação com lideranças da sociedade civil que representem parcelas relevantes do território da comarca. Além disso, a própria comunicação institucional contínua entre os membros do Ministério Público, atuando em cada uma das diversas áreas, passa a ser um desafio, dada as estruturas, agendas e fluxo de demanda próprios de cada promotoria.

Com isso, casos que surgem de controle externo de polícia e tutela da segurança pública como o de Douglas tendem a não encontrar um canal institucional adequado em grandes cidades: de um lado, pelas razões já expostas, a investigação repressiva é dificultada pela exposição das vítimas; de outro, a atuação preventiva e resolutiva – de resto, muito mais efetiva – exige um membro do Ministério Público que tenha interlocução com os agentes públicos e com a sociedade civil do território, o que dificilmente ocorre em comarcas do porte de uma capital.

No âmbito do MPSP, o controle concentrado foi atribuído a um órgão de execução criado pela Resolução CPJ nº 1.516/2022, o Grupo de Atuação Especial da Segurança Pública e Controle Externo da Atividade Policial (GAESP). Em seu art. 1º, a Resolução prevê entre as atribuições do grupo a de promover “a articulação, a integração e o intercâmbio entre órgãos ministeriais de execução presentes na respectiva região, inclusive visando à atuação conjunta” (inc. VII) e a de atuar “para fomentar e concretizar ações preventivas de criminalidade envolvendo os diversos órgãos públicos e entidades da sociedade civil, integrantes ou não da área de segurança pública” (inc. X).

Assim, se considerarmos o desenho institucional fornecido pela Resolução 279/2023 do CNMP e pela Resolução CPJ nº 1.516/2022 do MPSP, temos um quadro em que se reconhece, expressamente, a relevância do controle difuso da atividade policial e da participação das promotorias não criminais no tema. Na prática, porém, como o caso de Douglas demonstra, esse controle externo de polícia difuso e cível revela-se um enorme desafio. Mesmo que se obtenha, no processo, um panorama do choque das políticas públicas no território, o desenho institucional não favorece sua investigação pela promotoria da infância

e juventude, que possui atribuições muito específicas e base territorial em a toda a capital. Aparece aqui, portanto, a necessidade de articulação com o grupo que executa o controle externo concentrado, conforme previsto na Resolução que criou o GAESP.

Nesse ponto, porém, surge um segundo complicador: por não possuir atribuições em outros temas, grupos como o GAESP dificilmente terão condições de manter canais diretos frequentes de comunicação com redes de atores governamentais e representantes da sociedade civil que executam suas funções na ponta, como os técnicos da Fundação CASA ou do SMSE-MA do caso de Douglas. Isso cria, para tais órgãos de execução, uma tendência de atuação em demandas de níveis estruturais da política de segurança, distanciando-os da atuação em recortes territoriais mais delimitados.

5. PROMOTORIA DE TENDÊNCIA COMUNITÁRIA E PROMOTORIA DE TENDÊNCIA GERENCIAL

Analisando a evolução histórica do Ministério Público brasileiro, Arantes sublinha como um ponto central a luta de seus integrantes a partir da década de 1970 por funções que, paulatinamente, descolariam a instituição do Poder Executivo, garantindo-lhes a prerrogativa de fiscalizar os poderes políticos em nome da sociedade¹⁶. Essa autonomia teve como um de seus momentos iniciais uma nova exegese dos membros do *Parquet* sobre o conceito de interesse público no Código de Processo Civil da época, interpretando-os como os interesses da sociedade, em eventual contraposição aos interesses da administração. Essa perspectiva, que ajudou a sedimentar o *status* constitucional do MP como agente político, tem o inconveniente de poder cristalizar a sociedade como um ente vulnerável que, sob risco de ser oprimida pelo Estado, precisará sempre de uma entidade estatal para defendê-la.

Diversas experiências contemporâneas demonstram, porém, que é possível ao *Parquet* promover a defesa do interesse público ao articular-se com a sociedade civil e os órgãos governamentais de forma horizontal e resolutiva, em uma ótica em que, sem apagar a distinção entre interesse público e interesse da administração, o MP se coloca como um mediador entre os atores públicos e a comunidade. No caso do controle externo da atividade policial e na tutela coletiva da segurança pública,

¹⁶ ARANTES, Rogério B. **Ministério Público e política no Brasil**. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo – USP. São Paulo: 2000.

iniciativas pontuais de membros em diferentes estados da Federação e o arcabouço institucional específico que vem sendo criado em alguns estados para fazer frente a essas demandas mostram duas predisposições, que chamarei de promotoria de tendência comunitária e promotoria de tendência gerencial.

A cartilha sobre Promotoria Comunitária do MPSP define-a como um “método diferenciado de atuação” do MP, um “projeto” por meio do qual o promotor “atua na busca de soluções para problemas sociais e das políticas públicas que interferem direta ou indiretamente nas questões de segurança pública e justiça criminal”, mobilizando “a sociedade civil, as polícias, os órgãos públicos, dentre outros”¹⁷. Não se trata, portanto, de um novo órgão de execução, mas de uma nova proposta de trabalho. Um dos casos mais notórios de sua aplicação deu-se no início dos anos 2000, a partir da iniciativa de membros do Ministério Público com atribuições para casos de júri popular da região de Santo Amaro, zona sul da capital.

À época, um grupo de integrantes da promotoria do júri articulou-se com a polícia militar, lideranças comunitárias e outros atores das esferas pública e privada na iniciativa Pacto de Cidadania, ocorrida em áreas de alto índice de homicídios, nas quais um levantamento tinha identificado que bares sem licença de funcionamento eram o principal palco dos crimes, sobretudo após as 22h. Essa constatação possibilitou que, em paralelo a uma campanha de conscientização dos comerciantes e das comunidades em torno da necessidade de fechamento dos comércios até esse horário, fosse levantada, também, a possibilidade da interdição administrativa dos estabelecimentos resistentes. A adesão foi maciça e veio acompanhada de grande queda nos índices de homicídios. Ao comentar a participação do Ministério Público no processo, Moura afirma:

A experiência também foi inovadora pelo grau de articulação realizada entre Ministério Público, órgãos públicos e sociedade civil. Até então, o MP vinha atuando como mediador dos conflitos surgidos entre a sociedade civil e o poder público a fim de garantir os direitos sociais de uma sociedade cuja capacidade de organização era considerada deficiente. A experiência de liderar a política pública de redução de homicídios na zona sul de São Paulo marca não só uma mudança no patamar de atuação do MP como revela igualmente um novo modo de articulação institucional entre este e os demais órgãos públicos e atores civis na busca da eficácia da política

17 Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/cartilha_PJComunitaria.pdf>. Consulta em: 29 maio 2024.

pública.¹⁸

Ao abordar a reorientação preventiva das promotorias criminais para a tutela coletiva da segurança pública, por meio da identificação das zonas urbanas privilegiadas de incidência de crimes (*hot spots*), Chiozzotto defende a ligação territorial entre os promotores e os crimes por ele processados, bem como com as forças policiais que investigam as infrações, citando o caso da Promotoria Comunitária de Santo Amaro como um exemplo em que, mesmo em uma metrópole com as dimensões de São Paulo, a atuação na prevenção só foi possível por conta de um nível mínimo de especialização geográfica¹⁹. Nesse sentido, iniciativas de tutela coletiva da segurança pública realizadas em cidades de porte menor demonstram a maior facilidade de interlocução do promotor com a rede local de atores governamentais e representantes da sociedade civil.

Para os propósitos do presente artigo, dois pontos são importantes de se destacar nessas experiências. Em primeiro lugar, embora todas elas mostrem uma preocupação mais focada na redução de índices criminais, as descrições dos ambientes institucionais e comunitários em que os debates se deram mostra que o controle da legalidade das ações e a tutela de outros direitos fundamentais também têm espaço nesse tipo de iniciativa. Em segundo lugar, o promotor age nelas não mais como o representante de uma sociedade incapacitada que está ausente do debate, mas como mediador dos interesses dos diversos representantes de uma comunidade que se faz presente e argumenta com funcionários e gestores públicos, que lhes devem prestar contas. O órgão de execução cujo desenho institucional favorece esse tipo de atuação, tenha ou não um projeto específico em curso, é que denomino promotoria de tendência comunitária.

O art. 3º da Resolução CPJ nº 1.516/2022 afirma que, na tutela coletiva da segurança pública, o GAESP atuará “no diagnóstico, planejamento, proposição, fiscalização e monitoramento das políticas de segurança pública, desenvolvendo diretrizes de prevenção e repressão à criminalidade”. O dispositivo prossegue enumerando objetivos de controle externo da atividade policial, afirmando que o grupo zelará:

pela probidade administrativa da atividade da polícia judiciária e demais

18 MOURA, Tatiana W. **Política pública de prevenção ao homicídio e alternativas de ação coletiva**. IPEA – TD nº 1513. Rio de Janeiro, dezembro de 2010, p. 28.

19 CHIOZZOTTO, Fernando Pinho. **A criminologia do lugar e o lugar das promotorias criminais no século XXI**. In: Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública 2022 / Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP, 2022, p. 17/44.

órgãos de segurança pública, pela celeridade e regularidade das atividades de investigação, bem como pela maior eficácia e resolutividade no combate à criminalidade.

No parágrafo único do mesmo artigo, observa-se que a atuação do grupo será prioritariamente preventiva e proativa, “mediante a utilização dos instrumentos empregados na promoção e tutela coletiva de direitos fundamentais e de efetivação de políticas públicas”, trazendo um rol exemplificativo que prevê “recomendações, audiências públicas, termos de ajustamento de conduta, mandados de segurança coletivos, ações de improbidade administrativa, mandados de injunção e ações civis públicas”. Não há dúvidas, assim, de que o controle externo concentrado da atividade policial que o grupo pretende fazer insere-se no mesmo desenho institucional das promotorias de tutela de interesses transindividuais que historicamente se desenvolveram nos diversos ramos do Ministério Público brasileiro.

Ocorre que, quando instalado em uma capital com a base territorial e populacional de São Paulo, um órgão de execução como esse dificilmente terá capacidade para atender, ao mesmo tempo, casos que necessitem de intervenções transdisciplinares em uma área geográfica bem delimitada e demandas relativas a intervenções estruturais na governança da segurança pública que afetam todo o sistema, como as quatro variáveis do serviço policial (efetivos, orçamento, capacitação e controle de uso da força) abordadas por Fernandes²⁰. Na impossibilidade de atender as inúmeras demandas localizadas, haverá uma propensão natural para a priorização das demandas de escala regional ou estadual, gerando o que chamo de uma promotoria de tendência gerencial²¹.

Assim, ganha-se um espaço privilegiado para discussão de temas macro da segurança pública nos níveis superiores da Secretaria de Estado e chefias de polícia, possibilitando o diálogo permanente e especializado do *Parquet* na cúpula da gestão do sistema – daí o epíteto gerencial – e possibilitando atuações resolutivas ou contenciosas com repercussões estaduais. Pode ficar prejudicada, porém, não só a comunicação com os órgãos de controle externo de polícia difuso - o que inibe o recebimento de informações como aquelas geradas no processo de execução de Douglas - como também a função de promover a articulação entre

20 FERNANDES, Alan. **A atuação do Ministério Público na governança em segurança pública: uma perspectiva ampliada sobre o controle externo da atividade.** In: Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública 2023 / Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP, 2023, p. 221/246.

21 Para fins didáticos, considerando que o que importa aqui é tão somente o fato de serem ambos órgãos de execução do MP, ignorarei as distinções entre grupos de atuação especial (como o GAESP) e promotorias.

promotorias com diferentes atribuições cujas políticas públicas se interseccionem com a criminal. Tende a ocorrer, em suma, um afastamento das mediações locais e transdisciplinares características das promotorias de tendência comunitária.

6. CONCLUSÃO

Casos como o de Douglas mostram a necessidade de um desenho institucional das promotorias de tutela coletiva da segurança pública que combine, em alguma medida, elementos de ambas as tendências discutidas, ou seja, que mantenham o diálogo com os gestores centrais da política de segurança pública sem perder o contato com bases territorializadas de funcionários dos diversos serviços públicos e da sociedade civil, bem como com os órgãos de execução especializados nos diversos temas de direitos transindividuais.

Para tanto, considerando não só a força inercial da cultura institucional que relegou a atribuição de controle externo de polícia a segundo plano, mas também a falta de estrutura e capacitação específica das promotorias especializadas em outros temas para a tutela coletiva da segurança pública, o melhor caminho parece ser fomentar a regionalização dos órgãos de execução de controle concentrado, como de resto já previsto em normativas como a que criou o GAESP no âmbito do MPSP²².

De fato, de um lado, a regionalização do controle concentrado, ao mesmo tempo que o territorializa, gerando algum nível de desconcentração, não chega a retirar-lhe a capacidade de realizar uma interlocução privilegiada com os gestores centrais do sistema: em primeiro lugar, porque participa de um sistema ligado ao grupo ou promotoria central, situado na capital do estado; em segundo lugar, porque seus promotores também serão especializados na tutela coletiva da segurança pública e atuarão com exclusividade nessas atribuições. De outro lado, essa regionalização permite algum grau de vinculação com os gestores públicos e lideranças comunitárias dos territórios da área abrangida, possibilitando um levantamento de mediações de conflitos locais e outras intervenções.

22 O art. 7º, § 2º, da Resolução CPJ nº 1.516/2022 prevê a possibilidade de regionalização do grupo, “a critério da Procuradoria Geral de Justiça de acordo com a estrutura de pessoal e de outros recursos que puderem ser disponibilizados pela Diretoria Geral da Instituição”.

No caso de Douglas, como visto, os órgãos locais responsáveis pelas políticas de educação e segurança, que se chocaram durante meses, poderiam ter sido mediados por uma promotoria regional que tivesse acesso, ao mesmo tempo, às informações da base do sistema, por ter fluxos estabelecidos com as demais promotorias de tutela coletiva, como a da Infância e Juventude, e com a cúpula da gestão da segurança pública, que forneceria os protocolos de atuação para a prevenção de conflitos futuros e teria o dever de mostrar a eficiência de seus sistemas correicionais frente ao órgão de controle externo.

Nos parece que uma tutela coletiva da segurança pública feita nesses moldes conseguiria acomodar uma dupla função do Ministério Público: a de defensor do interesse público primário em face de eventuais interesses divergentes da administração, em uma perspectiva da tendência gerencial assumida pela promotoria ou grupo responsável pelo controle concentrado, sobretudo em sua unidade central; e a de um mediador da relação entre gestores públicos e sociedade civil, buscando fortalecer o protagonismo desta última nas tensões entre representantes de diferentes políticas públicas que marcam os debates características da tendência comunitária adotada pelas promotorias responsáveis pelo controle externo difuso da polícia e a tutela da segurança pública em comarcas de menor porte.

Acreditamos que uma expansão da regionalização desses órgãos de execução que objetive equilibrar as tendências gerencial e comunitária pode servir, inclusive, como um laboratório para o debate sobre a tutela coletiva de diferentes direitos sociais, tensionando valores como manutenção da ordem, preservação da legalidade e redução das desigualdades sociais em suas diversas instâncias. Dado o perfil constitucional do Ministério Público de 1988, o debate estaria colocado no lugar certo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R; GALDEANO, Ana P. **Tráfico de drogas entre as piores formas de trabalho infantil: mercados, famílias e rede de proteção social**. 1. ed. São Paulo: Cebrap, 2018.

ARANTES, Rogério B. **Ministério Público e política no Brasil.**

Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo – USP. São Paulo: 2000.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação n. 54, de 28 de março de 2017.** Disponível em: <www.cnmp.mp.br>. Acesso em: 17 maio 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução 279/2023, de 12 de dezembro de 2023.** Disponível em: <www.cnmp.mp.br>. Acesso em: 17 maio 2024.

BRASIL. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Ato 934 PGJ-CPJ-CGMP, de 15 de outubro de 2015.** Disponível em: <www.mpsp.mp.br>. Acesso em: 17 maio 2024.

BRASIL. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Resolução CPJ nº 1.516, de 22 de agosto de 2022.** Disponível em: <<https://biblioteca.mpsp.mp.br>>. Acesso em: 17 maio 2024.

BRASIL. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Cartilha “Promotoria Comunitária”.** Disponível em: Disponível em: <www.mpsp.mp.br>. Acesso em: 29 maio 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.** Brasília, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 17 maio 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Federal nº 13.675, de 11 de junho de 2018.** Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 17 maio 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Habeas Corpus n. 158.580 - BA (2021/0403609-0).** Rel. Min. Rogério Schietti Cruz. Brasília: 19 abril 2022.

CARDOSO, Gilmara. **Comitê de intervenção estratégica na segurança pública de Nova Serrana:** atuação resolutiva e deliberativa integrada por órgãos públicos e sociedade civil. In: Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública

2022 / Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP, 2022, p. 193/218.

CHIOZZOTTO, Fernando Pinho. **A criminologia do lugar e o lugar das promotorias criminais no século XXI**. In: Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública 2022 / Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP, 2022, p. 17/44.

FELTRAN, Gabriel S. **Fronteiras de tensão: política e violência nas periferias de São Paulo**. São Paulo: Ed. Unesp, 2011.

FERNANDES, Alan. **A atuação do Ministério Público na governança em segurança pública: uma perspectiva ampliada sobre o controle externo da atividade**. In: Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública 2023 / Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP, 2023, p. 221/246.

LIMA, Guilherme G. A.; SILVA, Rinaldo J. **A responsabilidade do Ministério Público para com a política da segurança pública**. In: Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública 2022 / Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP, 2022, p. 293/310.

MISSE, Michel. **Crime, Sujeito e Sujeição Criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”**. Lua Nova, São Paulo: n. 79: 15-38, 2010.

MOURA, Tatiana W. **Política pública de prevenção ao homicídio e alternativas de ação coletiva**. IPEA – TD nº 1513. Rio de Janeiro, dezembro de 2010