

O MINISTÉRIO PÚBLICO NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE ON PUBLIC SECURITY POLICIES DESIGN

ANTONIO HENRIQUE GRACIANO SUXBERGER¹

RESUMO: Qual o papel do Ministério Público na formulação das políticas públicas no campo da segurança pública? A edição da Lei federal nº 13.675, em 2018, estabeleceu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) como modelagem para as políticas de segurança pública nos níveis federal, estadual e municipal. O presente artigo problematiza a modelagem das atribuições do Ministério Público que se projetam na temática da segurança pública. Para tanto, diferencia o que são políticas públicas de segurança, tema mais amplo que se vincula à noção de desenvolvimento, das políticas públicas de segurança pública. Sustenta que a atuação do Ministério Público deve se dirigir a focos específicos, identificados como etário, social, territorial e repressivo. Na sequência, apresenta os arranjos institucionais das políticas de segurança pública como híbridos e complexos, dado que se operam em coordenação interinstitucional e nos níveis federal, estadual e municipal. Metodologicamente, o artigo se vale de método dedutivo e promove estudo descritivo e exploratório, amparando-se em revisão da literatura e análise de dados (especialmente os diplomas normativos na temática de segurança pública). A contribuição do artigo consiste em discutir atuação político-criminal do Ministério Público a partir do desenho institucional estabelecido pela Lei do Sistema Único de Segurança Pública.

681

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas de Segurança; Política Criminal; Arranjos institucionais; Sistema Único de Segurança Pública.

¹ Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Professor do Máster Oficial em Direitos Humanos, Interculturalidade e Desenvolvimento da Universidade Pablo de Olavide (Sevilha, Espanha) e Universidade Internacional da Andaluzia. Professor Investigador associado da linha "Derechos Humanos y Desarrollo" do Programa de Doutorado em Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Pablo de Olavide. Professor da Fundação Escola Superior do MPDFT (FESMPDFT) e da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Doutor e Mestre em Direito. Pós-Doutor em Direitos Humanos e Democracia pelo Ius Gentium Conimbrigae (IGC) da Universidade de Coimbra. Promotor de Justiça no Distrito Federal.

ABSTRACT: What is the Prosecution Office's role regarding the policy design on public security? The edition of the Federal Statute nº 13.675, in 2018, establishes the Public Security Unified System (*alias*, SUSP) as a model designing for public security policies at federal, state, and municipal levels. This paper questions the institutional design of the Public Prosecutor's assignments projected towards the public security theme. Therefore, it differentiates public policies on security, a broader theme linked to the notion of development, and public security policies. It assays that Public Prosecution Office must address specific focuses on public security, identified as age focus, social focus, territorial focus, and repressive focus. Then, it presents the institutional arrangements of public security policies as hybrid and complex, considering they operate in interinstitutional coordination and at the federal, state, and municipal levels. Methodologically, the article uses a deductive method and promotes a descriptive and exploratory study, based on literature review and data analysis (especially the normative statutes on public security). The paper's contribution consists of discussing political-criminal actions of the Prosecution Office based on institutional design established by the Public Security Unified System Statute.

KEYWORDS: Security Public Policies; Criminal Policy; Institutional arrangements; Public Security Unified System.

SUMÁRIO: Introdução. 2. A transversalidade das atribuições do Ministério Público. 2.1. O Ministério Público e as Políticas Públicas. 2.2. Arranjos institucionais: hibridismo e complexidade. 2.3. Transversalidade do Ministério Público: interesses sociais e individuais indisponíveis. 3. Políticas públicas de segurança e políticas de segurança pública: a atuação do Ministério Público. 3.1. O sentido de segurança como condição para o desenvolvimento. 3.2 Os focos da política pública: territorial, etário, social e repressivo. 3.3 Política Criminal: do desenvolvimento à segurança pública. 4. Ministério Público e o Sistema Único de Segurança Pública: o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (2018-2028). 4.1. Desenho geral da Lei do SUSP: onde se encontra o Ministério Público? 4.2. Os papéis a serem exercidos pelo Ministério Público na Lei do SUSP. 4.3. Colegiados nacional, estadual e municipal. 5. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A vasta literatura jurídica sobre as atribuições do Ministério Público tal como definidas no art. 129 da Constituição de 1988 permite entrever que a instituição se afirma como garantia fundamental de realização dos direitos fundamentais —



individuais indisponíveis e sociais — e, por isso, assume a feição de garantia institucional do próprio Estado democrático de Direito (ALMEIDA, 2012, p. 60–63; GOULART, 2013, p. 109–116; PAES, 2003, p. 241–246).

No entanto, como esse conjunto de atribuições do Ministério Público se realiza em relação à definição da segurança como direito fundamental (*caput* do art. 5º) e da segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos (*caput* do art. 144)? O presente artigo problematiza a diferenciação entre o que sejam as políticas públicas de segurança, categoria operacional mais ampla e vinculada à transversalidade das atribuições do Ministério Público, para então aclarar o que seja o papel do Ministério Público na modelagem das políticas de segurança pública.

Para tanto, parte-se da compreensão do que seja a transversalidade das atribuições do Ministério Público. Essa transversalidade, quando cotejada com a ideia de arranjo institucional do Estado, isto é, a maneira pela qual o Estado exterioriza a ação que conforma a política pública, implica dimensioná-la em atenção ao que sejam as características de hibridismo e complexidade. Essas expressões demonstram como a atuação do Ministério Público se projeta na coordenação com as demais instituições e órgãos de Estado, bem assim como isso se ajusta nos distintos níveis do pacto federativo brasileiro.

Seguidamente, o artigo indicará os focos de atuação do Ministério Público em relação às políticas de segurança pública, apresentando as categorias legalmente estabelecidas de focos territorial, social, repressivo e etário. Na terceira e última seção, o artigo se volta ao que seja a conformação da atuação do Ministério Público tal como preconizada na Lei nº 13.675 de 2018, que positiva o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) como opção de política pública para a temática da segurança pública.

Metodologicamente, o artigo se vale de método dedutivo e promove estudo descritivo e exploratório, amparando-se em revisão da literatura e análise de dados (especialmente os diplomas normativos na temática de segurança pública).

2. A TRANSVERSALIDADE DAS ATRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A presente seção procura problematizar o papel do Ministério Público em relação às políticas públicas que afetam seus campos de atuação. Como equacionar as atribuições constitucional e legalmente estabelecidas ao Ministério Público em face das opções governamentais de execução das políticas públicas? É que se verá a seguir.

2.1. O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A modelagem constitucional atribuída ao Ministério Público brasileiro em 1988 fixa-o como instituição de protagonismo do sistema de justiça criminal. As atribuições do Ministério Público exteriorizam as opções de política criminal do Estado brasileiro. Isso se mostra claro quando se analisam as missões de

titularidade exclusiva da ação penal pública, de controle externo da atividade policial e de promoção de direitos de realização obrigatória, sejam os de dimensão (e relevância) social, sejam os de dimensão individual (indisponível).

Por isso, a ação de Estado que tenha por objetivo a segurança pública tem no Ministério Público ator imprescindível à sua concretização. Afinal, é o Ministério Público o Estado que se faz parte para titularizar em juízo a promoção de responsabilidade daqueles que eventualmente incorram em tipos penais. Excepcionalmente, naqueles casos em que o Estado entende por bem em outorgar a iniciativa da persecução penal ao próprio ofendido, como se dá nos casos de ação penal de iniciativa privada, o Ministério Público igualmente se faz presente, a fim de bem assegurar o caráter de realização obrigatória do *jus puniendi* do Estado e resguardar a imparcialidade do Estado-jurisdição. Aliás, é no processo penal que o Ministério Público atua na função de agente do equilíbrio social, titularizando o direito de ação penal pública em juízo e promovendo a correta aplicação da lei (LIMA, 2007, p. 29).

Para além do destacado papel de ator processual em juízo, é assinalada ao Ministério Público a missão de assegurar políticas públicas e ações estatais dirigidas à fruição dos direitos de caráter indisponível (SUXBERGER, 2010, p. 194). É o que estabelece o inciso II do art. 129 da Constituição de 1988, quando positiva a atribuição ministerial de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”.

Esse conjunto de atribuições fixa o Ministério Público como indispensável sujeito de promoção da segurança pública. Os incisos que integram o art. 144 da Carta Maior enumeram os órgãos de segurança pública por meio dos quais o Estado *exerce* a segurança pública “para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Essa compreensão, claro, reclama leitura que observe o comando veiculado pelo mesmo enunciado constitucional (*caput* do art. 144) que estabelece a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos.

As políticas públicas têm seu sentido estabelecido como programas de ação governamental voltados à concretização de direitos. Quando esse sentido de política pública se dirige à segurança, surge com patente destaque a característica de *política social*. Isso porque as ações estatais dirigidas à segurança observam estrito componente finalístico, consistente em assegurar a plenitude do gozo da esfera de liberdade a todos e a cada um dos integrantes do povo.

Numa aproximação simples, entende-se por políticas públicas a concretização da ação governamental. São decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla, que devem se orientar à satisfação do interesse da coletividade. Abrangem, assim, estratégias de atuação pública, a se estruturarem por meio de processos decisórios compostos e de variáveis complexas. As políticas públicas são de responsabilidade da autoridade formal legalmente constituída para

promovê-las, mas esse encargo igualmente deve ser (cada vez mais) compartilhado com a sociedade civil por meio do desenvolvimento de mecanismos de participação no processo decisório.

As políticas públicas são influenciadas e influenciam, numa relação dinâmica, valores e ideias que orientam a relação entre Estado e sociedade. Grupos organizados se revezam como condicionantes dessas variáveis participando direta e indiretamente do processo decisório que as sustenta (CARVALHO; SILVA, 2011, p. 60). Por essa razão, não se costuma definir de antemão quais seriam as finalidades precípua das políticas públicas senão de uma forma mais genérica como, por exemplo, o atendimento do interesse da coletividade ou, no caso da segurança pública, a manutenção de uma categoria de sentido aberto e variável (segurança). A política pública se integra ao conjunto de esforços governamentais, coordenados em prol do atendimento de demandas especificamente selecionadas (LOTTA; VAZ, 2015, p. 175–176). No entanto, o cuidado dos enunciados constitucionais, que mencionam a segurança tanto no *caput* do art. 5º quanto no *caput* do art. 144, é estabelecer de pronto que a segurança pública deve observar uma política de Estado (o que não se confunde com a política de governos).

Compreender como se opera a exteriorização da ação do Estado na área da segurança pública e sua relação com o Ministério Público: eis o ponto a ser abordado no tópico a seguir.

2.2. ARRANJOS INSTITUCIONAIS: HIBRIDISMO E COMPLEXIDADE

Nesse sentido, portanto, reside a relação imprescindível de atuação do Ministério Público para uma boa política pública dirigida à segurança. A política pública supõe aglutinação de dados e processos, máxime quando se tem em conta que a segurança pública é objetivo da política pública presente nos níveis federal, estadual e municipal. Ademais, não se trata de tarefa unicamente executável pelos órgãos enumerados no art. 144 da Constituição da República: a segurança pública se realiza por meio de *arranjos institucionais híbridos e complexos*, isto é, a ação exteriorizada pelo Estado opera por meio de órgãos interinstitucionalmente alocados nas esferas do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, bem assim estabelecidas em distintos níveis federativos (federal, estadual, municipal).

A ordenação e a unidade funcional da ação estatal, ao materializar a política pública, são as marcas da institucionalização da política pública. A institucionalização da ação pública estabelece um padrão de organização, com preocupações de impessoalidade e permanência, de maneira a se desvincular da pessoa do governante ou gestor que instaura a ação pública. Por isso, a institucionalização opera como fator de *unidade* de vários centros de competência em articulação. Isso assegura a composição de distintos interesses, meios e temporalidades, em atenção a uma ideia-diretriz, em geral, estabelecida por lei.

Quando mencionados os arranjos institucionais, tem-se em consideração o agregado de disposições, medidas e iniciativas em torno da ação governamental

(expressão aqui tomada como exteriorização da ação de Estado, e não com a opção deste ou daquele governante), em sua expressão exterior, portanto, com um sentido sistemático. As exteriorizações da política pública são muito variadas e diversas: por isso, nominá-las como arranjos, para descrever o conjunto de elementos, normas, órgãos, valores, interesses, orientados à implementação de uma mudança estratégica.

O arranjo institucional, então, pode ser compreendido como o marco geral da ação pública: quadro geral de organização do Poder Público, discriminação das autoridades competentes, decisões formalizadas para a concretização da política, balizas para a conduta dos eventuais agentes privados envolvidos na política pública, de maneira a ordenar tanto os protagonistas da política quanto seus destinatários ou pessoas em geral afetadas pela ação pública (BUCCI, 2013, p. 183–184).

A título ilustrativo, no processo penal, o arranjo institucional da persecução nos crimes de ação penal pública é materializado pelo Ministério Público, com suas regras de atribuições, prerrogativas funcionais e institucionais de seus membros e as regras que orientam as iniciativas e providências presentes em todo e qualquer caso de atuação do Ministério Público tanto na fase investigatória quanto na fase judicial de promoção da responsabilidade penal. Na tutela coletiva do meio ambiente, por exemplo, vê-se arranjo institucional composto, dada a titularidade do Ministério Público para fazê-lo em concorrência com outros igualmente legitimados a buscarem em juízo (ou fora dele) a promoção e a salvaguarda das previsões normativas de atenção ao meio ambiente.

No campo da segurança pública, o Ministério Público ingressa justamente no caráter complexo e híbrido dos arranjos institucionais que materializam a ação de Estado. Afinal, os órgãos de execução das políticas de segurança pública — polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares, polícias penais federal, estaduais e distrital (cf. a enumeração dos incisos do art. 144 da CF/1988) — não atuam isoladamente na concreção da *diretriz* prevista em lei para a política de segurança pública. Até porque, como se verá a seguir, a atenção à segurança pública envolverá necessariamente uma abordagem ampla, que reconheça que a concretização do direito à segurança envolve políticas públicas de segurança e políticas de segurança pública.

O hibridismo, portanto, deriva da interinstitucionalidade que marca as ações de Estado dirigidas à temática da segurança pública (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 62). Não são apenas os órgãos de segurança pública e muito menos os órgãos situados num único nível federativo. As ações de segurança pública reclamam arranjos que conjugam os esforços dos atores do sistema de justiça – dentre eles, o Ministério Público –, as ações destacadas dos órgãos de segurança pública, as ações de órgãos e instituições dirigidas às atividades concomitantes às ações de segurança, bem assim as ações de saída do sistema de justiça (tais como a execução penal, a

reinserção social e comunitária de egressos e as medidas, enfim, de caráter social que afetam a temática da segurança).

A exteriorização das ações de segurança pública, portanto, abrange ações de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, assim como o estabelecimento de políticas sociais e ações de proteção às vítimas. Esse conjunto de ações não se opera unicamente na esfera do Poder Executivo tampouco se realiza num único nível federativo. Daí o caráter híbrido dos arranjos institucionais que envolvem ações de segurança pública.

A expressão institucionalidade, para mencionar a exteriorização da ação do Estado quando materializa políticas públicas, refere-se ao estabelecimento de um padrão de organização informado por lei. A função de promover esse padrão é outorgada aos órgãos de execução da política de segurança pública. Na medida em que promovem serviço de relevância pública intrinsecamente vinculado a direito fundamental positivado na Constituição da República, os órgãos de segurança pública atuam em arranjo *híbrido* com o Ministério Público, cuja atuação transversalmente toca os temas de segurança pública e as políticas sociais em geral com projeção na temática mais ampla da segurança.

A *complexidade* dos arranjos institucionais de segurança dá-se pelo fato de que a política pública observa *realização multinível do ponto de vista federativo* (LOTTA; VAZ, 2015, p. 173). A segurança pública, desde o repasse de verbas até a modelagem de programas, projetos e ações, opera segundo dois vetores: no plano federal, por meio de articulação; no plano dos Estados e Municípios, em regime de cooperação.

Veja-se que também o Ministério Público guarda vetores de conformação assemelhados no plano federativo: de um lado, o Ministério Público da União, cujos ramos se organizam para atuação federal, militar (da União), trabalhista e do Distrito Federal e Territórios; de outro lado, os Ministérios Públicos dos Estados. As ações do Ministério Público brasileiro, cuja centralidade se dá justamente por meio do Conselho Nacional do Ministério Público, órgão nacional do Ministério Público, atendem igualmente vetores de articulação e cooperação.

Em que medida essa necessária articulação do próprio Ministério Público interessa ao delineamento da política criminal do Estado brasileiro?

2.3. TRANSVERSALIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: INTERESSES SOCIAIS E INDIVIDUAIS INDISPONÍVEIS

A política criminal do Estado brasileiro, tão ao gosto dos estudiosos do Direito Penal, presta-se como sentido de orientação na construção das soluções teóricas a serem construídas na teoria do delito. Esse o sentido usualmente veiculado pelos juristas de formação com proximidade aos temas do Direito Penal, em particular. A política criminal, no sentido usualmente pensado pelos operadores do Direito — dentre eles, os membros do Ministério Público —, tem por preocupação os saberes dirigidos à prevenção e ao controle do delito, com sentido autônomo e

interdisciplinar, de modo a mesclar contribuições hauridas da Ética, da Ciência Política, do Direito e das Ciências Sociais. Aproxima-se do Direito Penal, este assumido como ciência normativa que se ocupa, metodicamente, a ordenar os saberes de interpretação, sistematização e crítica intrassistêmica do ordenamento jurídico-penal. Nesse mesmo sentido, aliás, o Direito Processual Penal, dimensão dinâmica e instrumentalizada da intervenção penal do Estado.

Todavia, a política criminal compreendida num sentido mais próximo da política pública exteriorizada pelo Estado para prevenção e controle do crime abrange, inegavelmente, um fortíssimo conteúdo vinculado à segurança pública. De uma análise metajurídica do Direito posto, como usualmente a política criminal é assumida pelos juristas de formação, tem-se uma política criminal que se ocupa da proposição de políticas públicas de segurança geralmente delineadas num movimento pendular, entre a reforma social e a dissuasão individual.

Por isso, de um lado, políticas de segurança pública enfatizam a necessidade de uma atuação mais decisiva do Poder Judiciário e das instâncias de controle social. De outro lado, a própria legislação brasileira reconhece a necessidade de ações sociais dirigidas às populações mais carentes e aos grupos reconhecidamente vulneráveis. Por isso, os casos bem-sucedidos de enfrentamento da criminalidade nas distintas realidades presentes no Brasil, invariavelmente, noticiam programas e estratégias de segurança baseados numa atuação multi-institucional entre Estado e sociedade. O enfrentamento da criminalidade é algo que combina várias instâncias sob o encargo do Estado e, sobretudo, a mobilização de forças importantes na sociedade. O Estado deve mobilizar organizações que atuam nas áreas da saúde, educação, assistência social, planejamento urbano e, naturalmente, da segurança.

Cabe um esclarecimento sobre a pretensão dissuasória individual. A formulação de políticas públicas de segurança deve prescindir de abordagens de cariz culturalista para a formulação de programas e projetos. Aliás, isso igualmente ocorre na dimensão compreensiva das políticas penais (dirigidas à execução da pena e a pretendida missão de ressocialização do condenado). Não é necessário, para controle da criminalidade, reformar a personalidade das pessoas. A mudança de valores pessoais não deve ser objeto de políticas governamentais tampouco de intervenções do sistema de justiça. O mote de atuação estatal é a oferta de orientações acerca das consequências das ações individuais, seja em direção ao delito, seja em relação ao não-crime. Afinal, a intervenção penal é espécie de controle social e este, ao menos na sua dimensão de promoção pelo Estado, não deve se ocupar de afirmação de valores ou pautas individuais ou dirigidas à consciência.

A transversalidade dos temas que perpassam essa dualidade do enfrentamento da criminalidade (políticas sociais e dissuasão individual) é justamente a tônica da descrição das atribuições do Ministério Público brasileiro. Por isso, a lição de se compreender que, dada a natureza híbrida e complexa dos arranjos institucionais

do Estado para a consecução da segurança pública, o Ministério Público assume papel relevante e inafastável.

A atuação criminal do Ministério Público dissociada da necessária compreensão da dimensão coletiva que assume a promoção e fiscalização das políticas públicas de segurança (e, mais especificamente, as políticas de segurança pública) implica uma resposta do Estado incompleta ou trôpega. Mal comparando, é como atuar na área de segurança pública reduzindo o espectro de atuação do Estado à dimensão repressiva, quando se sabe que caminham indissociavelmente as dimensões social, territorial e etária para definição do *foco* da política pública do Estado dirigida à temática da segurança (art. 4º da Lei nº 11.530/2007). É o que se verá no tópico a seguir.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA E POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Na presente seção, pretende-se estabelecer a diferença entre o que sejam as políticas públicas de segurança (expressão de sentido amplo e marcada pela transversalidade de atuação do Ministério Público) e as políticas de segurança pública (estas, sim, específicas para o tema da atuação do Ministério Público na temática da segurança pública).

3.1. O SENTIDO DE SEGURANÇA COMO CONDIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

Em 2007, foi editada a Lei nº 11.530, que estabelece o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania — PRONASCI. Como programa de política pública, a continuidade do PRONASCI depende da articulação, pela União (e seus órgãos federais) em face dos Estados, Distrito Federal e Municípios (em regime de *cooperação*), de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira, além de mobilização social (esta, por meio da participação de famílias e comunidade). O objetivo, legalmente estabelecido, do PRONASCI é articular ações de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas (art. 2º).

A verificação de fomento aos programas estabelecidos a partir desse marco legal evidencia descontinuidade, em especial nos três últimos quartos da década de 2010. Ainda assim, a Lei estabelece marcos normativos relevantes para o fomento e a orientação as políticas públicas dirigidas à segurança pública.

Colhe-se desse marco normativo o minudenciamento daquilo que já consta da Constituição da República: o equacionamento da segurança, como dever do Estado e “direito e responsabilidade de todos” (art. 144, caput), faz-se por meio de políticas dirigidas à segurança pública, certo, mas igualmente de modo mais amplo por meio de políticas públicas de segurança, esta tomada num sentido normativo mais amplo e inserido no conjunto de direitos sociais marcados pelo caráter de fundamentalidade pela Constituição.

Quando o texto constitucional fixa o tema segurança como dever e direito de todos – indivíduos e Estado –, deixa claro que o Estado não poderia deixar de concretizá-lo, como obrigação jurídica assumida, ao argumento de que se trata apenas de uma intenção ou programa de orientação política. Incumbe visualizar a necessidade de concretização dessa garantia, o que reclama efetividade e, igualmente, eficácia dos instrumentos postos à disposição para tanto.

Por isso, ainda que evidenciada descontinuidade das ações descritas ou promovidas a partir do marco legal do PRONASCI, a definição de *focos* de atuação da política pública ainda se prestam como determinação vigente – e, portanto, vinculativa – do delineamento da ação estatal no campo de segurança.

O tema segurança, como já indicado, mostra-se complexo e, por isso, reclama ações dirigidas à segurança pública, mas igualmente diz com ações mais amplas, aqui nominadas como políticas públicas de segurança. Não há uma fórmula simples que permita efetivação da segurança, tampouco se pode limitar a responsabilidade de sua concretização apenas a ferramentas jurídicas. Debruçar-se sobre a temática da concretização da segurança, como projeção de direito social, em especial o direito social de segurança pública, implica desenvolver ferramentas criativas e rever construtos teóricos, a fim de que novas realidades sejam enfrentadas ideias e soluções adequadas a cada contexto.

Deve-se compreender a segurança como uma condição de desenvolvimento de potencialidades humanas. Sua razão é muito mais de instrumento vocacionado a fomentar potencialidades humanas que de justificativa para ação regulatória por parte do Estado. É esse o viés emancipador, comprometido com um acesso igualitário e não hierarquizado à segurança que é um bem imaterial imprescindível à uma vida digna. A dimensão jurídica, portanto, da atuação do Ministério Público no campo da segurança pública guarda estrita vinculação, portanto, com o próprio ideal de dignidade humana tal como positivado no texto constitucional: fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso III).

A segurança – categoria de sentido muito mais amplo que a segurança pública – abrange dimensões: econômica, alimentar, sanitária, pessoal, comunitária, ambiental e política (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP), 1994, p. 24–33). São conceitos e definições já arraigadas há muito na seara internacional e ainda pendentes de concretização no contexto nacional, justamente pelo déficit de compreensão a respeito da complexidade do tema segurança e como o equacionamento do problema “segurança pública” reclama transversalidade do controle social para sua efetividade (SUXBERGER, 2010, p. 156–160).

A partir dessa aproximação conceitual, é possível vislumbrar com mais clareza que não se faz política de segurança pública unicamente com viés repressivo. Ao revés, há uma pluralidade de *focos* que orientarão as ações de Estado.

3.2. OS FOCOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: TERRITORIAL, ETÁRIO, SOCIAL E REPRESSIVO



Nesse sentido, as políticas públicas de segurança guardam aproximação com todas essas dimensões amplas que tocam, em maior ou menor medida, o problema público nominado como segurança pública. Já as políticas de segurança pública são aquelas que, num sentido mais restrito, referem-se à ação do Estado dirigida à “prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas” (art. 2º da Lei nº 11.530/2007).

A definição, a partir dessa compreensão, de focos para as políticas públicas deverão observar atenção estrita do Ministério Público, para justamente assegurar a transversalidade na fiscalização e promoção de ações de Estado. Com efeito, a Lei nº 11.530 fixa que os programas, projeções e ações na temática de segurança pública devem observar os seguintes focos: *foco etário*, dirigido à população juvenil de 15 (quinze) a 24 (vinte e quatro) anos; *foco social*, para abordar jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de moradores de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência; *foco territorial*, para assegurar destaque às regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos; e *foco repressivo*, para orientar as ações de enfrentamento ao crime organizado.

3.3. POLÍTICA CRIMINAL: DO DESENVOLVIMENTO À SEGURANÇA PÚBLICA

A toda evidência, a preocupação dirigida às ações de Estado que se voltem a esses focos extrapolam a atuação criminal mais estrita do Ministério Público. Eis o campo político-criminal que reclama atenção do Ministério Público como garantia institucional de salvaguarda dos serviços de relevância pública necessários à concretização dos direitos assegurados pela Constituição. A fiscalização, controle e indução de políticas públicas no campo da segurança pública reclama a ampla atuação, marcada pela transversalidade, das ações dirigidas ao sentido mais amplo de segurança — nota-se, nesse ponto, a segurança como projeção da ideia de desenvolvimento —, bem assim a atenção às ações de sentido mais estrito propriamente no campo da segurança pública. E mesmo estas últimas não se limitam ao espectro de atuação criminal, pois se materializam em conformidade com os focos etário, social, territorial e repressivo indicados acima.

O papel do Ministério Público, portanto, projeta-se no controle (fiscalização, fomento, indução e, até mesmo, exigibilidade judicial) de políticas públicas de segurança (âmbito mais amplo de atuação) e de políticas de segurança pública (âmbito mais estrito, dirigido aos focos etário, social, territorial e repressivo com vistas a “prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas” (art. 2º da Lei 11.530/2007).

Essa indicação e *localização* dos esforços do Ministério Público para equacionamento da segurança pública mostram-se relevantes para o processo decisório dirigido à problematização de *como* o Ministério Público atuará em conformidade com os planos mais amplos de sua atuação. A importância prática

dessa compreensão está na vinculação de cada atividade empreendida pelo Ministério Público, desde seus órgãos de execução na primeira instância até seu órgão nacional (CNMP), às missões, aos processos de atuação e à alocação de recursos (materiais e humanos) na consecução dos objetivos últimos do Ministério Público. Afinal, também o Ministério Público exterioriza a ação estatal e, portanto, no desenho de suas escolhas na fiscalização e promoção da segurança pública, estará igualmente realizando a política pública do Estado para equacionamento do problema público nominado *segurança*.

O quadro abaixo permite visualizar de modo mais didático o que se afirma como elemento de distinção político-criminal do Ministério Público:

Atuação mais ampla do Ministério Público	Políticas públicas de segurança	Vinculam-se à ideia de <i>desenvolvimento humano</i> e, por isso, projetam-se nos seguintes campos:	<ul style="list-style-type: none"> i. segurança econômica; ii. segurança alimentar; iii. segurança sanitária; iv. segurança pessoal; v. segurança comunitária; vi. segurança ambiental; vii. segurança política.
Atuação do Ministério Público na área da <i>segurança pública</i>	Políticas de segurança pública	Dirigidas à prevenção, controle e repressão da <i>criminalidade</i> , bem assim políticas sociais e ações de proteção às vítimas	<ul style="list-style-type: none"> i. Foco <i>etário</i>: população juvenil de 15 (quinze) a 24 (vinte e quatro) anos; ii. Foco <i>social</i>: jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de moradores de rua, famílias expostas à violência

			urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência; iii. Foco <i>territorial</i> : regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos; e iv. Foco <i>repressivo</i> : enfrentamento do crime organizado
--	--	--	---

Quadro sinótico: Políticas públicas de segurança e Políticas de segurança pública

O equacionamento do trabalho do Ministério Público no campo da segurança pública, portanto, coloca em xeque a apresentação usualmente utilizada, para fins didáticos, que diferencia a atuação do Ministério Público no campo criminal e no campo cível. Isso porque a tutela coletiva na área de segurança ou, de modo mais específico, na área da segurança pública, implica um conjunto de atribuições que, quando exercidas em juízo, se dão muitas vezes perante jurisdição cível ou mesmo fazendária. Ainda, coloca em questionamento a visão estanque de visibilidade do trabalho do Ministério Público nas dimensões individual e coletiva. Os temas acima bem evidenciam que, no desenho das atribuições do Ministério Público, a transversalidade é a marca da atuação do Ministério Público no tema (SUXBERGER, 2010, p. 191–200).

A compreensão dessa atuação *intrainstitucional*, isto é, dentro de um mesmo Ministério Público e entre Ministérios Públicos distintos (Ministérios Públicos dos Estados e ramos do Ministério Público da União), implica um feixe de atribuições de praticamente todo o Ministério Público (no caso da fiscalização das políticas públicas de segurança) e um diálogo muito próximo entre as distintas áreas de atuação do Ministério Público que se dirijam à segurança pública em particular.

Essa compreensão, portanto, que se refira ao espectro mais amplo de políticas públicas de segurança e, especificamente na prevenção e controle da criminalidade, a que se somam as iniciativas de acolhimento e atenção à vítima, no âmbito

específico das políticas de segurança pública devem ser indicadas de maneira coordenada e articulada. A articulação dá-se no âmbito de cada Ministério Público; a coordenação dá-se no âmbito de Ministérios Públicos distintos atuando em conjunto. A maneira de assegurar coesão e união de esforços para o aprimoramento das ações dirigidas à segurança pública é encontrável na elaboração de um planejamento estratégico institucional e planos de ação que observem os focos indicados na lei para atuação do Ministério Público no espectro político-criminal.

4. MINISTÉRIO PÚBLICO E O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA: O PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL (2018-2028)

De destacado valor institucional, a Lei nº 13.675 foi editada no ano de 2018 para disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública (art. 144, § 7º, da CRFB), criar a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituir o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Na sequência da edição da lei, foi igualmente formalizado o Plano Decenal de Segurança Pública (PDSP), também nominado como Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2018-2028 (Decreto nº 9.630, de 26/12/2018) (BRASIL, Ministério da Segurança Pública, 2018).

Quais os papéis a serem exercidos pelo Ministério Público no desenho da política de segurança pública trazido pela Lei de 2018? É o que será abordado nos tópicos seguintes.

694

4.1. DESENHO GERAL DA LEI DO SUSP: ONDE SE ENCONTRA O MINISTÉRIO PÚBLICO?

A Lei nº 13.675/2018 (Lei do SUSP) não trouxe propriamente a solução para o problema da integração e governança federativa na área de segurança pública, uma vez que não teria como por si só equacionar as várias restrições constitucionais sobre o tema. No entanto, a formalização desse diploma legal representou passo importante na direção correta para a imposição de maior racionalidade à política de segurança pública nos diferentes níveis federal, estadual e municipal.

Certamente, a Lei nº 13.675/2018 se presta como baliza para orientar as ações de fiscalização, fomento e exigibilidade de políticas públicas pelo Ministério Público na área de segurança. O diploma formaliza um primeiro movimento hábil a desencadear ações complexas subsequentes dirigidas a reformar o marco institucional da segurança pública. Isso não ocorreu até o momento, de maneira que a Lei desafortunadamente ainda se mostra como uma peça paliativa, sem maiores impactos na dinâmica de equacionamento da questão criminal no país.

O papel do Ministério Público — tal como ocorre em tantas outras searas, como na tutela coletiva ambiental, na tutela do patrimônio público, na fiscalização de políticas públicas que assegurem a prioridade absoluta da infância e juventude etc. — é velar pela correta aplicação da lei e implementação das ações ali previstas.

A Lei do SUSP traz rol de princípios a serem observados nas políticas públicas de segurança. Essa listagem inclui *objetivos* das ações públicas, para cristalizar

opções políticas e as formalizar como normas cogentes, com clara determinação deontológica (dever ser das políticas públicas), de modo a cumprir uma dimensão *substantiva* das políticas públicas de segurança pública em todos os níveis federativos. Traz, igualmente, relevante dimensão *estruturante*, na medida em que define tarefas, divide *competências*, articula e coordena relações intersetoriais no setor público e, igualmente, com orientações sobre a participação da sociedade civil nessas tarefas. A Lei ainda observa dimensão *instrumental*, na medida em que oferta distintos instrumentos e veículos para a implementação dos fins da política de segurança pública. Por fim, o rol de princípios ainda assegura *participação*, *accountability* e mobilização no desenho das políticas públicas, para cumprir relevante dimensão *participativa* tanto dos atores públicos envolvidos quanto nos meios de garantir voz da coletividade e controle social da política pública (COUTINHO, 2013, p. 194-198).

São princípios da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), nos termos do art. 4º da Lei nº 13.675:

- I - respeito ao ordenamento jurídico e aos direitos e garantias individuais e coletivos;
- II - proteção, valorização e reconhecimento dos profissionais de segurança pública;
- III - proteção dos direitos humanos, respeito aos direitos fundamentais e promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana;
- IV - eficiência na prevenção e no controle das infrações penais;
- V - eficiência na repressão e na apuração das infrações penais;
- VI - eficiência na prevenção e na redução de riscos em situações de emergência e desastres que afetam a vida, o patrimônio e o meio ambiente;
- VII - participação e controle social;
- VIII - resolução pacífica de conflitos;
- IX - uso comedido e proporcional da força;
- X - proteção da vida, do patrimônio e do meio ambiente;
- XI - publicidade das informações não sigilosas;
- XII - promoção da produção de conhecimento sobre segurança pública;
- XIII - otimização dos recursos materiais, humanos e financeiros das instituições;
- XIV - simplicidade, informalidade, economia procedimental e celeridade no serviço prestado à sociedade;
- XV - relação harmônica e colaborativa entre os Poderes;
- XVI - transparência, responsabilização e prestação de contas.

Não é pretensão do presente trabalho explorar as dimensões interpretativas dos princípios enumerados para a Política Nacional. No entanto, veja-se que essa projeção *normativa* atribuídas aos princípios da Política Nacional se prestará como ferramenta avaliativa e de *controle* das políticas de segurança públicas em seus mais variados níveis (CUNHA, 2018, p. 28).

Aliás, ao estabelecer como princípios alguns *qualificativos* que se refiram aos efeitos e consequências das políticas de segurança pública (“eficiência” em destaque), a Lei sublinha o papel dos atores interinstitucionais — dentre eles, o Ministério Público — de atuarem como instâncias avaliativas e analíticas dessas políticas públicas.

A eficiência, aqui tomada a título ilustrativo para menção aos princípios do PNSPDS, é compreendida como a relação entre os produtos (bens ou serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período, mantidos os padrões de qualidade. Em termos mais simples, refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos (recursos materiais e humanos) em produtos (ações, projetos e programas de segurança pública). A eficiência, convém registrar, pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado (BRASIL, Tribunal de Contas da União (TCU), 2019).

Os planos, programas e projetos na administração pública são formas de organizar toda estratégia governamental para dar cumprimento às políticas públicas que precisam ser implementadas. Nesse sentido, o Ministério Público deve fomentar e cobrar a formulação desses planos, programas e projetos nos âmbitos respectivos de sua atuação (federal, estadual, municipal).

Anote-se que o Ministério Público *compõe* diretriz da Política Nacional. Com efeito, um dos comandos gerais da Política Nacional determina a *colaboração* do Ministério Público “na elaboração de estratégias e metas para alcançar os objetivos desta Política” (inciso XVI do art. 5º da Lei do SUSP). A disposição, portanto, impõe ao Ministério Público que se apresente ao diálogo interinstitucional, de maneira que sua colaboração seja efetiva na construção dos respectivos planos, programas e projetos relativos ao âmbito de atribuição do Ministério Público.

4.2. OS PAPEIS A SEREM EXERCIDOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NA LEI DO SUSP

O papel do Ministério Público, portanto, desenvolve-se tanto na formulação das políticas quanto no controle subsequente para avaliação e análise dessas políticas. Veja-se que essa atuação na formulação não desloca o Ministério Público para o exercício de competência própria do gestor da política pública, mas o situa como ator de diálogo necessário nas distintas escolhas possíveis de construção das políticas de segurança pública. A Lei nº 13.675/2013 claramente positiva, dentre distintas modelagens de relação e de prevalência na relação entre os atores das

políticas de segurança pública, um desenho de *rede* para a construção dessas políticas.

A Lei formaliza modelagem das políticas com diversos atores — com especial interesse aqui ao Ministério Público como *diretriz* e com o expresso papel de *colaborador* das estratégias e metas para alcançar os objetivos da PNSPDS —, numa estrutura de interações, predominantemente informais, entre atores políticos e privados envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas. São atores com interesses distintos, mas interdependentes, que tentam resolver problemas coletivos de maneira não hierárquica. São atores em coordenação motivados para a construção de debate e ação em torno do interesse comum.

O traço distintivo da presença do Ministério Público nessa rede não hierarquizada é o fato dessa instituição reunir, nas suas atribuições constitucionais, a titularidade da persecução penal em juízo, o controle externo da atividade policial e a exteriorização, se o caso, em juízo, da exigibilidade de ações públicas para concreção de interesses de relevância social. Todas essas atribuições impactam diretamente na segurança pública.

Nesse sentido, aliás, confira-se a redação do art. 7º da Lei nº 13.675/2013, quando estabelece que “a PNSPDS será implementada por estratégias que garantam integração, coordenação e cooperação federativa, interoperabilidade, liderança situacional, modernização da gestão das instituições de segurança pública, valorização e proteção dos profissionais, complementaridade, dotação de recursos humanos, diagnóstico dos problemas a serem enfrentados, excelência técnica, avaliação continuada dos resultados e garantia da regularidade orçamentária para execução de planos e programas de segurança pública”.

Claramente, velar para que as opções eleitas atendam a essas preocupações será tarefa complexa a ser delineada pelo Ministério Público, de maneira articulada e com afinidade *intrainstitucional*, isto é, de maneira atenta ao fato de que essa tarefa implica ofícios com distintas atribuições.

Como ficam as indicações de assento, nos distintos colegiados estabelecidos pela Lei do SUSP? Eis o tema a ser abordado no próximo tópico.

4.3. COLEGIADOS NACIONAL, ESTADUAL E MUNICIPAL

Vê-se claramente que o desafio posto ao Ministério Público se insere na capacidade de diálogo interno entre aquele que ocupar o assento nos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social — nos âmbitos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios — com o seu próprio Ministério Público e com outros Ministérios Públicos que se apresentem no feixe de atribuições dos temas discutidos no respectivo nível federativo (União, Estados e Distrito Federal, Municípios). Nesse sentido, portanto, é a previsão do inciso III do art. 21 da Lei do SUSP. A título ilustrativo, o assento destinado ao Ministério Público no Conselho *Nacional* de Segurança Pública e Defesa Social é justamente ocupado em atenção a indicação promovida pelo Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público,

órgão nacional do Ministério Público brasileiro (SUXBERGER; CAVALLAZZI, 2017, p. 45).

Nos Estados, a indicação recaía no Ministério Público do Estado, cuja função de diálogo necessariamente dele demandará articulação com os ramos do Ministério Público da União com atribuição no Estado (Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar). Em nível municipal, o assento recairá, novamente, a membro do Ministério Público do Estado, cuja tarefa de diálogo, para além de integração com o integrante do colegiado em nível estadual (regional), articulação com os ramos do MPU que toquem as políticas naquele específico Município. Assim, nota-se que igualmente o desafio de integração e coordenação das políticas de segurança pública opera-se dentro do Ministério Público nos níveis nacional, estadual (ou regional) e municipal (ou local).

A tarefa, igualmente, implica articulação com os demais órgãos de controle (Tribunais de Contas, Casas legislativas, pastas federal, estadual e municipal incumbida das ações de controladoria etc.). Nesse sentido, aliás, a previsão do art. 29 da Lei do SUSP, quando determina que “processo de avaliação das políticas de segurança pública e defesa social deverá contar com a participação de representantes dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social”.

A materialização dessa atuação articulada, própria de diálogo interinstitucional, exigirá, decerto, ações de detalhamento que devem experimentar processo de *institucionalização*. Por isso, a Lei do SUSP desde logo autoriza a celebração de convênios com órgãos do Poder Executivo que não integrem o SUSP e também com o Ministério Público, “para compatibilização de sistemas de informação e integração de dados, ressalvadas as vedações constitucionais de sigilo e desde que o objeto fundamental dos acordos seja a prevenção e a repressão da violência” (art. 37, § 3º, da Lei do SUSP).

O mapeamento dessas tarefas a serem executadas pelo Ministério Público em muito auxilia o estabelecimento de ações e rotinas, que deverão integrar a atuação estratégica do Ministério Público brasileiro em todos os seus níveis (nacional, estadual e distrital, municipal). Registre-se que esse esforço se insere, igualmente, nas preocupações estabelecidas pela Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro, tal como estabelecido na Recomendação CNMP nº 54/2017 (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), 2017).

5. CONCLUSÃO

As atribuições constitucionalmente estabelecidas ao Ministério Público fixam-no com destaque como ator político-criminal no contexto brasileiro. A realização da política criminal dá-se, em grande projeção, na institucionalidade do Estado

quando promove e concretiza políticas públicas no campo da segurança pública. As ações que impactam no âmbito da segurança não podem ser reduzidas às providências dirigidas unicamente nas temáticas de segurança pública. De igual modo, as ações no campo da segurança pública igualmente não se resumem às providências e ações institucionais que realizam o foco repressivo de enfrentamento da criminalidade pelo Estado.

A distinção que se observa entre o campo mais amplo das políticas públicas de segurança impõe a estas que sejam situadas na dimensão de desenvolvimento humano dentro da dinâmica do campo dos direitos de relevância social no Estado brasileiro. As políticas de segurança pública são parcela dessas providências mais amplas e, também elas, não podem ser compreendidas como redutíveis a apenas um de seus focos. É papel do Ministério Público atentar para a transversalidade de suas atribuições e promover ações articuladas que se dirijam aos distintos focos de atuação no campo da segurança pública: focos etário, territorial, social e repressivo.

As ações que se dirigem à segurança pública observam vetores de articulação e coordenação. Para o Ministério Público, as ações articuladas são aquelas que se desenvolvem no âmbito *intrainstitucional*, isto é, dentro do Ministério Público nas suas distintas atribuições e nas diferentes organizações que se operam nos Ministérios Públicos dos Estados e nos ramos do Ministério Público da União. Nesse sentido, a presença do Conselho Nacional do Ministério Público, como órgão nacional do Ministério Público, assume relevância justamente por centralizar essa atuação articulada. Já a coordenação das ações dirigidas à segurança pública impõe que o Ministério Público se apresente adequada ao diálogo interinstitucional, mostrando-se como ator relevante na construção de ações que resultem coletivamente de sua interação com os demais atores do sistema de justiça, as instâncias governamental e legislativa.

A Lei federal nº 13.675 de 2018, ao apresentar uma modelagem para o SUSP amparada numa principiologia que caracteriza arranjos institucionais marcados pelo hibridismo e pela complexidade amula a transversalidade que marca o desenho constitucional do Ministério Público. Afinal, como ocorre no campo da segurança pública, o desenho das atribuições do Ministério Público é mais bem compreendido na medida em que se entenda de maneira indissociável o feixe de atribuições em unidade nos temas penal e cível.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas atuais do Ministério Público**. 3. ed. Salvador: Jus Podivm, 2012. p. 41–92.



BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017**. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Disponível em:

<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2021.

BRASIL. Ministério da Segurança Pública. **Plano e Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social: SUSP - Sistema Único de Segurança Pública**. Brasília:

Ministério da Segurança Pública; Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2018.

Disponível em: [https://www.gov.br/mj/pt-](https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/copy_of_PlanoePoliticaNacionaldeSeguranaPblicaDefesaSocial.pdf)

[br/assuntos/noticias/copy_of_PlanoePoliticaNacionaldeSeguranaPblicaDefesaSocial.pdf](https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/copy_of_PlanoePoliticaNacionaldeSeguranaPblicaDefesaSocial.pdf).

Acesso em: 20 mai. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **VCE**. 3. ed. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, Centro de Documentação, 2019. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/vce-vocabulario-de-controle-externo-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm>. Acesso em: 20 mai. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **Revista Katálysis**, v. 14, n. 1, p. 59–67, jun. 2011.

COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **Política Pública como campo disciplinar**. São Paulo: UNESP, 2013, p. 181–200.

CUNHA, Carla Giane Soares da. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. **Revista Estudos de Planejamento**, n. 12, p. 27–57, 2018.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014. p. 15–28.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

LIMA, Marcellus Polastri. **Ministério Público e persecução criminal**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 2, p. 171–194, 7 jul. 2015.

PAES, José Eduardo Sabo. **O Ministério Público na construção do Estado democrático de Direito**. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. **Ministério Público e política criminal: uma segurança pública compromissada com os direitos humanos**. Curitiba: Juruá, 2010.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; CAVALLAZZI, Vanessa Wendhausen. O controle externo da atividade policial: o espaço de conformação normativa exercido pelo Conselho Nacional do Ministério Público. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP) (Org.). . **O Ministério Público e o controle externo da Atividade Policial: Dados 2016**. Brasília: CNMP, 2017. p. 44–51. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2017/Livro_controle_externo_da_atividade_policial_internet_atual.pdf.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP) (Org.). **Human Development Report: 1994**. New York: Oxford Univ. Press, 1994. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf.