

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO - UFMA  
AGÊNCIA DE INOVAÇÃO, EMPREENDEDORISMO, PESQUISA, PÓS-  
GRADUAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**PROJETO DE DISSERTAÇÃO PARA O CURSO DE MESTRADO EM DIREITO E  
INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA**

**A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO NA SEARA PENAL: por  
um modelo estratégico e preventivo de combate ao fenômeno criminal**

**Mestrando: Frederik Bacellar Ribeiro**

**Orientador: Prof. Dr. Cláudio Alberto Gabriel Guimarães**

São Luís  
2022

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO.....</b>	<b>03</b>
1.1	Título.....	03
1.2	Autor.....	03
1.3	Professor Orientador.....	03
1.4	Curso.....	03
1.5	Área de Concentração.....	03
1.6	Linha de Pesquisa.....	03
1.7	Temática de Investigação.....	03
1.8	Duração.....	03
1.9	Início – Término.....	03
1.10	Universidade.....	03
1.11	Fonte Financiadora.....	03
<b>2</b>	<b>OBJETO.....</b>	<b>04</b>
2.1	Tema.....	04
2.2	Delimitação do tema .....	04
2.3	Formulação do Problema.....	04
2.4	Hipótese (s).....	04
2.5	Pressupostos conceituais.....	04
<b>3</b>	<b>JUSTIFICATIVA.....</b>	<b>05</b>
<b>4</b>	<b>OBJETIVOS.....</b>	<b>06</b>
4.1	Objetivo Geral.....	06
4.2	Objetivos Específicos .....	06
<b>5</b>	<b>EMBASAMENTO TEÓRICO .....</b>	<b>07</b>
5.1	Teoria de base.....	07
5.2	Conceitos operacionais (definição dos termos).....	13
<b>6</b>	<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>14</b>
6.1	Método de abordagem .....	15
6.2	Métodos de procedimento .....	16
6.3	Técnicas de pesquisa.....	17
<b>7</b>	<b>ESTRUTURA BÁSICA DA DISSERTAÇÃO.....</b>	<b>18</b>
<b>8</b>	<b>CRONOGRAMA.....</b>	<b>19</b>
<b>9</b>	<b>REFERÊNCIAS PARA ELABORAÇÃO DO PROJETO DE PESQUISA.....</b>	<b>20</b>
<b>10</b>	<b>LEVANTAMENTO DE REFERENCIAS INICIAL PARA PESQUISA.....</b>	<b>22</b>

## **1 IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO**

**1.1 Título:** A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO NA SEARA PENAL: por um modelo estratégico e preventivo de combate ao fenômeno criminal.

**1.2 Autor:** Frederik Bacellar Ribeiro.

**1.3 Professor Orientador:** Professor Doutor Cláudio Alberto Gabriel Guimarães.

**1.4 Curso:** Mestrado Acadêmico em Direito e Instituições do Sistema de Justiça.

**1.5 Área de concentração:** Direito e Instituições do Sistema de Justiça.

**1.6 Linha de pesquisa:** Dinâmica e Efetividade das Instituições do Sistema de Justiça.

**1.7 Temática de Investigação:** Teoria Geral do Controle Social e Instituições do Sistema de Justiça Penal.

**1.8 Duração:** 24 meses.

**1.9 Início:** março de 2022.

**Término:** fevereiro de 2024.

**1.10 Universidade:** Universidade Federal do Maranhão – UFMA.

**1.11 Fonte financiadora:** recursos próprios.

## **2 OBJETO**

### **2.1 Tema**

O modelo de atuação do Ministério Público do Maranhão no enfrentamento do fenômeno criminal.

### **2.2 Delimitação do tema**

Trata-se de proposta de pesquisa que pretende investigar se o Ministério Público do Maranhão está apto a desenvolver um modelo estratégico e preventivo de atuação na seara penal, especialmente na cidade de São Luís-MA, considerando sua estrutura, organização normativa, posição constitucional e qualidade de litigante habitual do sistema penal.

### **2.3 Formulação do problema**

Considerando sua qualidade de litigante habitual, estrutura, marco normativo e posição constitucional, em que medida o Ministério Público do Maranhão está apto a promover um modelo de atuação estratégica e preventiva de enfrentamento do fenômeno criminal na cidade de São Luís-MA?

### **2.4 Hipótese**

A hipótese provisória que se suscita é que, a despeito de enfrentar obstáculos de ordem normativa e organizacional, o Ministério Público do Maranhão atende os requisitos ideais para ser qualificado como litigante habitual na seara penal, estando apto a desenvolver um modelo estratégico e preventivo de enfrentamento do fenômeno criminal na cidade de São Luís-MA.

### **2.5 Pressupostos conceituais**

Atuação estratégica

Atuação preventiva penal

Litigante habitual

Densidade relacional

### 3 JUSTIFICATIVA

A pesquisa ora proposta pretende investigar a forma de organização do Ministério Público do Maranhão e sua aptidão em desenvolver um modelo mais humanizado, democrático e eficiente de enfrentamento da criminalidade, considerando as evidências de exaurimento do modelo atual, de cunho reativo/repressivo. Não é de hoje que parcela abalizada da criminologia, de viés mais sociológico e crítico, vem alertando sobre a violência estrutural que atinge grandes estratos populacionais, bem como sobre os graves problemas no funcionamento do sistema penal, especialmente nos grandes centros urbanos.

Isso ocorre na medida em que se constata que o modelo de controle social formal reativo/repressivo, não obstante imprescindível, ataca apenas as consequências do problema criminal, deixando incólume suas causas. Nesse contexto, urge considerar a influência da organização urbana e das questões sociais no processo crimínogeno, atuando decisivamente como fatores de pressão e definição das carreiras criminosas.

Assim, é de interesse da sociedade a discussão acadêmica de uma nova abordagem do combate à criminalidade, com a ampliação das políticas públicas de segurança, com o engajamento da própria comunidade, de entidades municipais e de organizações da sociedade civil, visando a reestruturação e fortalecimento do controle social informal.

Por outro lado, verifica-se a posição protagonista do Ministério Público brasileiro na arquitetura constitucional, não apenas na qualidade de titular da ação penal dentro do sistema acusatório, mas também pelas atribuições de *ombudsman*, defensor da democracia e dos interesses sociais, inclusive na seara cível, o que o coloca em posição única no mundo.

Nesta quadra, importa investigar o grau de atuação estratégica do Ministério Público na esfera judicial e extrajudicial, visando verificar sua capacidade de usufruir das vantagens processuais de sua qualidade de litigante habitual no processo penal, seguindo a tipologia desenvolvida por Galanter (2018).

Apenas para que se possa aquilatar sua grandeza, de acordo com os dados trazidos pelo Anuário do Ministério Público (BRASIL, 2022a), no ano de 2020, o *Parquet* atuou em 19.303.748 processos e procedimentos, despendendo um orçamento total de R\$ 25,4 bilhões.

Assim, é evidente o interesse teórico e prático de se pesquisar o modelo de atuação do Ministério Público, construindo um objeto de estudo ligado à criminologia e ao

estudo dos processos de criminalização, com o firme propósito de se esquivar da armadilha da simples compilação bibliográfica já existente ou da mera abordagem dogmática.

Ademais, o tema é atual, pois a questão da violência e combate ao crime sempre despontam entre os assuntos de maior preocupação dos brasileiros<sup>1</sup>, sendo imprescindível sua investigação e análise teórica pelos cientistas sociais e jurídicos.

Por seu turno, a viabilidade, originalidade e aderência à realidade local estão asseguradas pelo cuidadoso recorte do tema, com direcionamento do estudo à atuação do Ministério Público do Maranhão na seara criminal, especialmente no Município de São Luís-MA, à luz de importante embasamento teórico.

Dessa forma, entende-se que o projeto guarda total aderência à linha de pesquisa “Dinâmica e Efetividade das Instituições do Sistema de Justiça” do Programa de Mestrado da Universidade Federal do Maranhão, bem como se integra à temática de investigação “Teoria Geral do Controle Social e Instituições do Sistema de Justiça Penal”.

Por fim, na condição de membro do Ministério Público do Maranhão, o estudo do tema ganha relevância tanto profissional quanto acadêmica, pois permitirá uma salutar reflexão científica sobre a realidade da atuação desta instituição, fomentando o debate e a construção de base teórica para eventual aperfeiçoamento de ordem prática, em benefício da sociedade, para melhor funcionamento do sistema penal no Estado e cumprimento dos ditames constitucionais.

## **4 OBJETIVOS**

### **4.1 Objetivo geral**

O objetivo geral da pesquisa é diagnosticar em que medida o Ministério Público do Maranhão está apto a promover um modelo estratégico e preventivo de enfrentamento do fenômeno criminógeno, considerando sua estrutura, marco normativo e qualidade de litigante habitual do sistema penal.

### **4.2 Objetivos específicos**

4.2.1 Analisar o modelo de funcionamento do controle social formal e a política criminal brasileira, suas características e efeitos;

---

<sup>1</sup> Segundo pesquisa do Senado Federal (Brasil, 2012), 38% dos entrevistados afirmam que já foram vítimas de violência e 78% classificam a segurança pública de sua cidade como regular, ruim ou péssima.

4.2.2 Analisar as potencialidades da atuação estratégica nas instituições do sistema de Justiça. Apresentar evidências da relação de fatores criminógenos com a desorganização social e a importância do controle social informal e da municipalização na prevenção de crimes;

4.2.3 Diagnosticar a forma de organização e atuação do Ministério Público do Maranhão na seara penal, verificando sua adequação ao tipo ideal do litigante habitual, na tipologia de Galanter (2018), bem como sua aptidão de promover um modelo de atuação estratégico e preventivo no enfrentamento da criminalidade.

## 5 EMBASAMENTO TEÓRICO

### 5.1 Teoria de base

O presente projeto de pesquisa propõe o estudo da atuação do Ministério Público na seara penal, buscando diagnosticar em que medida a instituição está apta a desenvolver um modelo estratégico e preventivo, considerando sua estrutura organizacional e normativa, bem como sua missão constitucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do art. 127 da Carta Magna. Assim, parte-se do pressuposto da existência de um nexos constitucional entre a instituição, a democracia e os direitos fundamentais (SOUZA, 2020).

Nessa esteira, é possível perceber que o constituinte buscou construir uma nova arquitetura institucional ao Ministério Público, que permitisse sua atuação na defesa dos mais importantes interesses sociais e do próprio ordenamento jurídico, numa clara tentativa de solucionar os problemas de acesso à justiça e representação dos direitos coletivos identificados nas três ondas de Cappelletti e Garth (1988)<sup>2</sup> desde a década de 1970 (SADEK, 2009).

Nada obstante, considerando o amplo conjunto de atribuições conferidos pela Constituição Federal de 1988 ao Ministério Público, este projeto de pesquisa propõe um recorte no tema para direcionar sua atenção à atuação na seara criminal, considerando a condição protagonista do *Parquet* no funcionamento do controle social. Seguindo esse propósito, optou-se por utilizar como referencial teórico a tipologia proposta de Galanter

---

<sup>2</sup> Segundo Cappelletti e Garth (1988), na primeira onda, cuidou-se de providenciar assistência jurídica e informações sobre direitos, tanto substantivos como processuais. Na segunda, buscou-se definir a representação adequada para demandas que se referem aos interesses difusos. Por fim, na terceira onda, o foco foi dirigido à solução de conflitos a partir da simplificação de procedimentos e da implementação de canais extrajudiciais.

(2018), para investigar em que medida a posição do Ministério Público como litigante habitual pode permitir uma atuação estratégica e preventiva do enfrentamento da criminalidade, dentro e fora do sistema de justiça criminal.

Nesse ponto, é possível perceber que a representação adequada dos interesses da sociedade é medida imprescindível para o bom funcionamento do sistema de justiça e, em última análise, da própria efetivação dos direitos declarados na Constituição Federal. Nesse contexto, seria irreal pensar que a simples legitimação do Ministério Público como titular da ação penal seria suficiente para – automaticamente – resultar em uma atuação democrática, eficaz e consentânea com os novos marcos teóricos trazidos pela criminologia moderna.

Ademais, cresce a importância da atuação do Ministério Público brasileiro em um país em que a sociedade civil ainda sofre de baixa capacidade de organização, grave desigualdade social, abismal concentração de renda e baixos índices de escolaridade. Não à toa, dados do Conselho Nacional de Justiça apresentam o Ministério Público da União e dos Estados entre os 10 maiores litigantes do polo ativo do Poder Judiciário brasileiro<sup>3</sup> (BRASIL, 2022b).

Essa frequência e importância pode ser revelada em números, conforme dados do Anuário do Ministério Público 2022 (BRASIL, 2022a), somente no ano de 2020, a instituição recebeu 19.303.748 processos e procedimentos, dos quais mais de 4,3 milhões procedimentos criminais e 5,8 milhões de ações penais.

Assim, o Ministério Público se credencia a figurar como litigante habitual, conforme expressamente indica Galanter (2018). Segundo o autor, os usuários do sistema de justiça podem ser classificados em tipos ideais<sup>4</sup>: os litigantes habituais possuem capacidade financeira, estruturas privilegiadas e atuam com frequência em uma série de casos repetitivos, construindo uma expertise que dilui riscos e permite o planejamento da atuação, orientada por interesses de longo prazo; já os litigantes eventuais são unidades menores, com atuação única ou rara, que não conseguem planejar sua atuação de maneira rotineira e racional, seja porque a causa presente compromete grande parcela de sua capacidade financeira, seja porque a causa traz uma benefício diminuto em relação aos custos da própria demanda.

Adotando essa tipologia, Cappelletti e Garth (1988) reconhecem a potencial desigualdade de acesso à justiça entre os diferentes usuários do sistema de justiça, sintetizando algumas vantagens dos litigantes habituais: a) melhor planejamento do litígio e

---

<sup>3</sup> Em relação ao Ministério Público Estadual a pesquisa se deu em relação aos dados dos maiores litigantes na Justiça Estadual brasileira, tendo em vista sua área de atuação nesse ramo do Poder Judiciário.

<sup>4</sup> Aqui o termo tipo ideal é utilizado nos moldes weberianos, sendo concebido como representação genérica e abstrata do fenômeno social objeto de estudo, comportando variações e diferenciações no mundo real (WEBER, 1979; SELL, 2015).

acesso à especialistas; b) economia de escala; c) relações informais com os membros da instância decisória; d) diluição dos riscos da demanda; e) atuação de forma estratégica objetivando ganhos em processos futuros.

Sobre o tema, Mancuso (2011) também reafirma uma série de vantagens gozadas pelos litigantes habituais em detrimento dos litigantes eventuais, destacando que a “desequiparação” entre as partes, no processo e perante à lei, resulta na grande dificuldade de assegurar a igualdade declarada pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, *caput* e inciso I.

Nessa quadra, o que se pretende investigar é se o Ministério Público do Maranhão possui estrutura normativa e orgânica adequados para, não só figurar como litigante habitual, mas gozar efetivamente das vantagens dessa condição. Primeiramente, quanto ao marco normativo, cabe destacar que o constituinte foi zeloso ao prever princípios e garantias para o exercício funcional independente de seus integrantes, bem como instrumentos judiciais e extrajudiciais para consecução de sua missão (GARCIA, 2008).

Também merece destaque a expressa adoção do princípio acusatório pela sistemática constitucional<sup>5</sup>, caracterizado pela obrigatória diferenciação das figuras do acusador e do julgador no processo penal, emanando uma série de efeitos derivados dessa norma matriz, tais como: o afastamento do juízo da investigação preliminar, a igualdade das partes e a proibição da substituição das partes pelo juiz na produção de prova, mesmo na fase judicial, vedando o protagonismo judicial na produção das provas (RAYOL, 2018).

Esse princípio coloca naturalmente o Ministério Público em uma posição de destaque dentro do sistema penal e na definição das políticas criminais. Por outro lado, verifica-se que a Constituição Federal outorgou autonomia administrativa e orçamentária ao *Parquet* brasileiro, o que permite a auto-organização de sua burocracia e serviços, para fazer frente às suas atribuições constitucionais, possuindo corpo técnico qualificado e altamente especializado, bem como estrutura física condizente<sup>67</sup>.

Nesse contexto, a tipologia de Galanter (2018) mostra-se como teoria adequada para diagnosticar a aptidão do Ministério Público em organizar e promover a defesa da

---

<sup>5</sup> Conforme esclarece Andrade (2009) é amplamente majoritário o entendimento que a Constituição Federal de 1988 consagrou um verdadeiro sistema acusatório, composto não apenas pelo princípio de mesmo nome, mas também por outros princípios e regras correlatos reitores do funcionamento do processo penal brasileiro.

<sup>6</sup> Aqui não se desconhece a grande variação experimentada pelos vários órgãos de execução do Ministério Público brasileiro, sendo gigantescas as diferenças de estrutura e qualidade de ambiente de trabalho entre promotorias de justiça de comarcas pequenas e as promotorias/procuradorias das capitais ou, especialmente, órgãos ministeriais com atuação perante os Tribunais.

<sup>7</sup> Segundo o Anuário do Ministério Público do Brasil (Brasil, 2022b), atualmente a instituição conta com 12.894 membros, 36.842 servidores e um orçamento superior a R\$ 25,4 bilhões.

sociedade, não só como protagonista e titular da ação penal, mas também como agente representante na tutela dos interesses coletivos, fora da Justiça criminal (extrajudicial).

Nessa perspectiva, segundo o autor, os litigantes habituais têm maior capacidade de planejamento pois avaliam o resultado considerando não apenas o caso presente, mas também a repercussão em casos futuros (uma série longa de casos), o que permite uma diluição das perdas com menor impacto em relação à sua capacidade financeira e operacional. Assim, os litigantes habituais gozam de maior possibilidade de maximizar seus ganhos, mirando a construção de uma jurisprudência que seja mais benéfica para uma série de casos semelhantes, ainda que tenha que abrir mão de um ou alguns casos concretos, o que dificilmente pode ser vantajoso para uma litigante eventual, que aposta todas suas “fichas” no caso em disputa (GALANTER, 2018).

Em outras palavras, é importante investigar cientificamente se o Ministério Público planeja sua atuação de forma a orientar a atuação de seus membros à construção de teses mais benéficas para cumprimento de sua missão constitucional, identificando demandas ou temas que mereçam um reforço na produção probatória e manejo de medidas recursas até os tribunais superiores, em detrimento de outros casos que se deve privilegiar uma solução negociada, judicial ou extrajudicial.

Cabe destacar que uma atuação estratégica se mostra ainda mais importante em cenários de sobrecarga do Poder Judiciário e mesmo das unidades do Ministério Público, que simplesmente não conseguem responder às demandas sociais cada vez mais ampliadas e exigentes, que procuram nas instituições do sistema de justiça equacionar o desafio de cumprir as promessas do Estado democrático de bem-estar social numa sociedade historicamente desigual e violadora de direitos. Nesse passo, uma atuação estratégica é medida imprescindível para que o Ministério Público consiga fazer frente à conduta de outros litigantes habituais, bem como para extrair eficiência máxima dentro de um sistema sobrecarregado (GALANTER, 2018).

Não se pode perder de vista que, a seara penal, há evidências que sugerem um expansionismo do Estado policial<sup>89</sup>, arrimado num discurso de lei e ordem, que defende um aumento da violência do sistema em nome da eficiência, por meio do agigantamento do sistema e a relativização dos direitos humanos, tudo respaldado na busca da ansiada segurança

---

<sup>8</sup> Dados do mais recente levantamento do Departamento Penitenciário Nacional, revelam que o Brasil prossegue na sua escalada da população prisional, alcançando em julho de 2021 o número de 820.689 presos (BRASIL, 2021).

<sup>9</sup> Já Gomes (2012) identifica, o que denomina de populismo penal, um crescente aumento da legislação penal incriminadora em nosso país, informando que no período de 1990 a 2011 um total de 74 leis criminais foram aprovadas.

pública (ANDRADE, 2012). Essa expansão penal recebe forte e decisivo patrocínio da mídia de massa<sup>10</sup>, capaz de arregimentar grande apoio popular e das classes dominantes, permeados por uma consolidada cultura punitivista, num verdadeiro estado de coisas já dominado por populismo criminológico (BATISTA, 2012).

Neste contexto, segundo esses teóricos, percebe-se que o mau funcionamento do sistema, ao invés de desvelar a urgência de sua ampla reformulação, serviria como fundamento da grande mídia<sup>11</sup> para a necessidade de sua ampliação<sup>12</sup>. Ademais, o reforço da cultura punitivista no seio social é operacionalizado pela divulgação massiva dos sucessos das operações de combate ao crime, como o emblemático Tolerância Zero (Nova Iorque-EUA)<sup>13</sup>, bem como direcionada para construção de uma cultura do medo, elevando a criminalidade de rua como inimigo número 1 da sociedade (ANDRADE, 2006).

Todavia, há evidências de esgotamento e ineficiência do modelo repressivo de controle social, existindo experiências que desenvolvem um novo modelo de prevenção social do crime, por meio de medidas estruturantes<sup>14</sup> nas causas dos crimes, atuando no fortalecimento das comunidades e no ambiente onde vivem os grupos sociais mais vulneráveis, na linha dos estudos da ecologia criminal (GUIMARÃES, 2019a).

Essa parece ser a linha adotada por Galanter (2018), ao apresentar evidências da relação entre densidade relacional e controle social informal, afirma o autor que quanto mais intensa e prolongada a relação de convivência entre os interessados/conviventes, menos provável a institucionalização dos conflitos, pois as partes, provavelmente, passam a compartilhar consensos a respeito de valores e a possibilidade de aplicação de sanções não oficiais.

---

<sup>10</sup> Abdo (2011) afirma que seus estudos sobre o tema trouxeram resultados conclusivos e seguros sobre a participação efetiva dos meios de comunicação social na formação da opinião pública, valendo-se de sua elevada credibilidade social, apontando a capacidade da mídia de massa em, não apenas, determinar a agenda dos temas para debate público, como também ser fonte primária de consulta da população na busca da opinião “dominante”.

<sup>11</sup> Como revela Freitas (2018), a “grande mídia” no Brasil está nas mãos de um grupo reduzido de famílias, detentoras de grandes conglomerados, com evidentes interesses econômicos, políticos e ideológicos.

<sup>12</sup> Conforme alerta Guimarães (2010), em realidade, o Direito Penal abandona seu ideal garantista de *ultima ratio*, passando a ser a principal, talvez única, “solução” para todos os problemas sociais, direcionado às consequências do delito e não para o combate de suas causas.

<sup>13</sup> Young (2002) desvela a existência de confusões, conexões e afirmações falsas normalmente usadas para justificar e promover a política da tolerância zero, já que nega sua relação com a filosofia das “janelas quebradas” e sua aplicação na cidade de Nova Iorque-EUA, bem como questiona a relação de causa-efeito entre a redução da criminalidade experimentada naquela no período do 1993-1997 com eventuais práticas inovadoras policiais.

<sup>14</sup> Como esclarece Vitorelli (2018) os litígios estruturais decorrem da forma de operação da própria estrutura burocrática, o que resulta na reiteração constante das violações dos direitos, sendo, portanto, insuficiente o simples trato do caso individual para a solução adequada das causas do litígio. Já o processo estratégico é aquele que visa prioritariamente a formação de um precedente, sendo a escolha do caso concreto orientada para o sucesso da finalidade principal do litígio.

A pesquisa pretende fazer aproximações entre a categoria da densidade relacional de Galanter (2018) e um modelo de política criminal integradora<sup>15</sup>, buscando construir pontes teóricas entre trabalhos desenvolvidos dentro do espectro do interacionismo simbólico, Escola de Chicago, Teoria Geral da Anomia e da Criminologia crítica. Nessa toada, intenta-se apresentar uma abordagem teórico-prática que possa demonstrar a importância da verificação da aptidão e papel do Ministério Público do Maranhão no fomento de programas de ampliação da participação comunitária nas atividades da segurança pública, independentemente da nomenclatura utilizada - prevenção comunitária, segurança cidadã, orçamento participativo, dentre outros (GUIMARÃES, 2019b).

Sobre o tema, Rodrigues (2012) ressalta a importância da atuação extrajudicial do Ministério Público que precisa adotar postura resolutiva, passando a concentrar seus recursos para solução preventiva dos problemas sociais, trabalhando em conjunto com as comunidades, em detrimento do “clássico” modelo reativo de resposta contra fatos já consumados.

Assim, a atuação estratégica pode trazer uma dupla função: ganho de eficiência no exercício funcional do Ministério Público dentro do próprio sistema de justiça, com a criação de teses, atuação coordenada e otimização da defesa dos interesses coletivos no campo judicial; bem como ser o instrumento para a construção de um modelo preventivo de enfrentamento do fenômeno criminal, por meio de ações que privilegiem o fomento da densidade relacional nas comunidades.

Todavia, essa almejada construção de um plano teórico e prático de atuação coordenada, exige a superação de desafios de caráter normativo e organizacional, dentro da estrutura do Ministério Público do Maranhão, que precisam ser metodologicamente investigadas, especialmente: a) a independência funcional dos seus membros, que poderia impactar o desenvolvimento de uma atuação una, coesa e planejada; b) princípios da obrigatoriedade e do promotor natural, que poderiam influir na atuação seletiva e planejada do *Parquet*; c) modelo de distribuição e acompanhamento dos casos; d) baixa intensidade de diálogo entre membros, notadamente de instâncias diferentes; e) dificuldade no estabelecimento de metas e conduções direcionadas por uma orientação institucional comum; f) desproporção entre o conjunto de atribuições e os recursos disponíveis; g) descontinuidade ou divergência na condução das demandas (COSTA; ALMEIDA, 2022).

---

<sup>15</sup> Guimarães (2019a) traz como pressupostos do modelo de segurança integradora as teorias orientadas pela abordagem multidisciplinar de caráter preventivo, que atuam nas causas estruturais do fenômeno criminal, relegando a aplicação tradicional do direito penal para os casos mais graves.

Por oportuno, Costa e Almeida<sup>16</sup> (2022) afirmam que muitos casos no Ministério Público sofrem com divergências de entendimentos entre membros, o que revelaria uma ‘tensão’ entre os princípios da unidade e da independência funcional,<sup>17</sup> ante a corriqueira descontinuidade das atuações traçadas na primeira instância pelos membros da segunda instância, mitigando-se a possibilidade de construção de uma vontade institucional.

Como observa Sadek (2009), o Ministério Público brasileiro é organização do tipo monocrática, pois não está baseada numa hierarquia funcional, o que naturalmente privilegia uma atuação dependente do empenho individual de seus membros, em detrimento da construção coletiva de uma atuação orientada institucionalmente.

Além de questões normativas e de estrutura organizacional, a percepção de obrigatoriedade da atuação ministerial na tutela penal, em relevante volume, aliada com a cobrança de resultados quantitativos, poder reforçar o desenvolvimento de uma visão casuística e restrita, de cunho reativo, focado nas consequências e na “solução” judicial do caso concreto.

Assim, diante desse complexo quadro, a pesquisa será orientada pela teoria de Galanter (2018), trabalhando as categorias do litigante habitual e da densidade relacional, como fundamento para investigação da realidade social, dentro do recorte temático racionalmente construído para definição do objeto de conhecimento.

## 5.2 Definição dos termos

**Atuação estratégica:** atuação planejada, seletiva e coesa em prol do atingimento de finalidades ou interesses do litigante de longo prazo (GALANTER, 2018).

**Atuação penal preventiva:** atuação nas causas da delinquência e no mau funcionamento das instituições sociais (a família, a escola, o mercado de trabalho, etc.) objetivando, deste modo, ampliar a participação dos membros das comunidades no planejamento, na execução e no controle das atividades da segurança pública, na busca de solução dos problemas de violência (GUIMARÃES, 2019b).

**Litigante habitual:** são os litigantes do sistema de Justiça que por sua expertise, estrutura, capacidade financeira e frequência de atuação, podem auferir vantagens estratégicas

---

<sup>16</sup> Costa e Almeida (2022) desenvolveram interessante investigação sobre a atuação estratégica do Ministério Público do Estado de São Paulo na seara da defesa dos interesses coletivos e sua possibilidade de gozar de vantagens competitivas, estudo que serve de importante referência para este projeto.

<sup>17</sup> Essa tensão também foi verificada por Garcia (2008), que reconhece que o *Parquet* brasileiro é regido por um modelo híbrido que provoca uma cisão no princípio da hierarquia, concluindo que, quanto maior for a independência funcional, menor será a unidade da instituição, ante a proibição legal de qualquer ato administrativo que vise a imposição de uma atuação uniformizada.

nos litígios, por meio do planejamento das ações, resultando em desigualdade no acesso à justiça (GALANTER, 2018).

**Densidade relacional:** fator de intensidade e tempo de convivência e interdependência entre os interessados, que passam a compartilhar consensos a respeito de valores e a possibilidade de aplicação de sanções não oficiais (GALANTER, 2018).

## 6 METODOLOGIA

Este projeto de pesquisa parte da compreensão da epistemologia como estudo reflexivo e metódico do saber, de sua formação e do grau de validade de sua produção. Em outras palavras, entende-se a epistemologia como uma teoria geral, de cunho filosófico, concebida para promover a válida produção do conhecimento e não como sistema dogmático, fechado de regras, limitante e excludente (JAPIASSU, 1992).

Por outro lado, a metodologia é concebida como ramo do conhecimento voltado para o estudo e organização lógica dos métodos que permitam a investigação e produção do conhecimento (MEZZARROBA; MONTEIRO, 2019).

Assim, não obstante a natural proximidade entre a epistemologia e a metodologia, pois ambas teorizam sobre a produção válida do conhecimento científico, é possível perceber a distinção do objeto de estudo de cada disciplina. Nessa quadra, a pesquisa científica consiste na investigação, por meio da problematização da realidade, fundada metodologicamente, com o objetivo de produzir conhecimento novo, fugindo, assim, da simples repetição bibliográfica do conhecimento já existente (FONSECA, 2009).

Aqui prevalece o entendimento de que as teorias científicas nascem de um processo de construção racional, que resultará em um conhecimento retificável, provisório, infinito, aproximado e passível de verificação. Assim, afasta-se, desde já, toda crença mágica no ilusório cientificismo, com respostas definitivas e irrefutáveis, adotando-se postura crítica e ativa para construção da futura pesquisa, sempre reconhecendo sua falseabilidade (MARQUES NETO, 2001).

Entende-se que somente a pesquisa fundada em bases epistemológicas e metodológicas pode nutrir pretensões científicas, por meio da adoção criteriosa de métodos de pesquisa, adequados e coerentes com a visão proposta. Desta feita, o método é valioso instrumento de contenção do excesso de subjetivismo do pesquisador, sendo um meio para produção científica, mas, ao mesmo tempo, verdadeira ciência integrante do rol das disciplinas construídas (FONSECA, 2009).

Assim, inicia-se este tópico com a clara convicção de que a ciência e seus métodos são construídos pela ação teórica, fundadas na razão, formatando e definindo seu objeto de estudo, mas sempre influenciados pelas circunstâncias históricas, reconhecendo a coexistência entre a ciência e a ideologia, e a importância da epistemologia para neutralizar, na medida possível, ou pelo menos tentar distinguir esses discursos, na exercício de uma verdadeira função de vigilância<sup>18</sup> (JAPIASSU, 1992).

E é com esse espírito, vigilante e crítico, que a presente pesquisa científica intenta apresentar uma natureza qualitativa e teórico-prática, para investigar seu objeto de estudo por meio de um conjunto coerente de teorias, métodos e técnicas identificadas nas subseções a seguir.

### **6.1 Método de abordagem**

A escolha do método de abordagem deve sempre guardar adequação ao tipo de investigação, a área da hipótese formulada e a finalidade que se pretende alcançar com a pesquisa científica.

Desta forma, a abordagem será desenvolvida pelo método indutivo, vez que a pesquisa será realizada pela análise teórico-interpretativa dos fenômenos sociais retratados no objeto de estudo, de forma que permita a construção de conclusões a partir de generalizações das observações construídas (MEZZARROBA; MONTEIRO, 2019).

Cabe ressaltar que o método indutivo é um processo mental para construção de um enunciado, não contido nas informações trazidas pelas premissas que serviram de fundamento de análise, dentro de um juízo de verossimilhança, o que o distingue do método dedutivo que se propõe a produzir uma conclusão cientificamente verdadeira (MARCONI; LAKATOS, 2003).

Seguindo essa linha, o trabalho buscará a identificação e análise qualitativa de fatos e fenômenos sociais visando detectar aspectos fundamentais comuns, que permitam a generalização em categorias teóricas, abstratamente construídas, para investigação e diagnóstico da estrutura e atuação do Ministério Público do Maranhão, na qualidade de instituição do controle social e inserido na política criminal brasileira (FONSECA, 2009).

Desta feita, a pesquisa percorrerá as três etapas do método indutivo, iniciando com a observação dos fenômenos, analisando suas causas, passando pela descoberta da

---

<sup>18</sup> Como resalta Marques Neto (2001), uma característica importante da epistemologia histórica é exatamente sua preocupação com as consequências do progresso científico para a humanidade, fomentando a construção de uma epistemologia engajada e crítica, sempre atenta a seus efeitos práticos.

relação entre eles, aproximando-os, e, por fim, a conclusão será construída pelo processo de generalização da relação precedente encontrada (MARCONI; LAKATOS, 2003).

Cabe lembrar que, para Weber (1979), a ciência social deve sempre procurar compreender a realidade da vida a partir da investigação individual das causas e conexões para significar seu contexto universal, que jamais poderia ser obtido por juízos deduzidos de “leis” sociais. Esclarece, ainda, que a reflexão feita por um espírito humano finito sobre a realidade infinita baseia-se na premissa de que apenas um fragmento dessa realidade poderá constituir seu objeto de estudo científico.

E nessa trilha, Weber (1979) declara a insensatez da crença de que as ciências sociais buscariam a construção de conceitos fechados, definitivos, que permitissem a interpretação da realidade social por meio de rígidos raciocínios dedutivos.

Para tanto, mostra-se imprescindível escolha de métodos de procedimento adequados para a perfeita compatibilidade entre a construção do raciocínio mental proposto e a constatação dos elementos teóricos e práticos precedentes.

## **6.2 Método de procedimento**

Para viabilizar o regular desenvolvimento do método escolhido, o procedimento será o monográfico, optando pelo estudo de um único tema, de forma aprofundada, considerando os aspectos históricos, espaciais e culturais de nossa época. Também será utilizado o método sociojurídico-crítico<sup>19</sup>, pois a intenção é investigar a atuação do Ministério Público do Maranhão na seara criminal, com o recorte nos fenômenos jurídicos ligados ao funcionamento do controle social formal e informal, na atualidade, com um olhar crítico e preocupado em fazer aproximações com a prática e a realidade social concreta (FONSECA, 2009).

De forma complementar, a pesquisa empregará o método tipológico, pois a interpretação da realidade social será realizada por meio de tipos ideias para instrumentalizar a busca da verdade, pela construção de modelos abstratos representativos dos fenômenos. Sobre o tema, conforme esclarece Marconi e Lakatos (2003), os tipos não expressam a totalidade da realidade, mas apenas suas características mais gerais, aspectos essenciais do

---

<sup>19</sup> Para maior aprofundamento sobre o método sociojurídico-crítico consultar Fonseca (2009), que afirma que ainda não existe um método de pesquisa na área do direito que se possa definir como pronto e acabado. No mesmo sentido, Marques Neto (2001) afirma que não há um método que possa ser entendido como perfeitamente adequado à investigação do fenômeno jurídico.

fenômeno, não existindo necessariamente no mundo real com todas as características racionalmente idealizadas.

Aliás, Weber (1979) cuidadosamente esclarece as vantagens da utilização de tipos ideais de forma metodológica, ressaltando que tais construções racionais não se confundem com a realidade da vida que representam, posto que tem por fim possibilitar a produção do conhecimento pela interpretação de um fragmento desse fenômeno, normatizados idealmente, e não pela reprodução fidedigna dessas manifestações.

Neste sentido, Sell (2015) ressalta que o individualismo metodológico parte dos indivíduos para explicação da sociedade, sendo a teoria dos tipos ideais uma síntese dos métodos individualizante (compreensivo) e generalizante (explicativo), pelos quais o pesquisador organiza logicamente a realidade social, visando compreender as características da ação social para, em seguida, explicar suas origens e efeitos nos diferentes tipos de organizações e estruturas sociais.

Assim, arimado nessa base teórica e nesses procedimentos metodológicos, a presente pesquisa pretende construir um caminho seguro e eficiente para produção científica de qualidade, alinhando a natureza da pesquisa e de seu objeto de estudo com os métodos adequados.

### **6.3 Técnicas de pesquisa**

A escolha das técnicas adequadas para coleta de informações e dados é medida imprescindível para o sucesso de toda pesquisa científica, sendo necessária a seleção das fontes mais apropriadas e, em seguida, de um conjunto de critérios para tratamento das informações, sempre sob a orientação do referencial teórico escolhido (MEZZARROBA; MONTEIRO, 2019).

Neste projeto, intenta-se desenvolver uma pesquisa qualitativa, que demanda uma relevante atividade de coleta de dados, pois tem por objetivo produzir o diagnóstico de fenômenos complexos da realidade social. Nesse passo, parte-se de uma documentação indireta pela pesquisa bibliográfica de livros e especialmente de periódicos, de língua portuguesa e estrangeira, que permita a construção coesa do estado da arte e a discussão das teorias adequadas para melhor compreensão do objeto de estudo (MARCONI; LAKATOS, 2022).

Também será realizada aprofundada pesquisa documental indireta para investigação adequada do objeto de pesquisa, buscando colher dados nos seguintes órgãos e

instituições: Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN; Tribunal de Contas da União - TCU; Conselho Nacional de Justiça – CNJ; pesquisas de opinião e consultas legislativas no Senado Federal; Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP; Polícia Militar do Maranhão; Secretaria de Segurança Pública do Estado do Maranhão; Procuradoria-Geral de Justiça do Maranhão; do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos; mapas da violência; e mapas sobre a ocupação urbana da região metropolitana de São Luís-MA.

Também se mostra adequada a técnica do levantamento jurisprudencial nos Tribunais Superiores e no Tribunal de Justiça do Maranhão para permitir uma análise da atuação do Ministério Público do Maranhão perante à Justiça criminal, na atividade recursal, aspecto importante para verificação de seu modelo de atuação.

## **7. ESTRUTURA BÁSICA DA DISSERTAÇÃO**

### **INTRODUÇÃO**

1. Questões metodológicas preliminares
  - 1.1 Definição do tema e sua delimitação
  - 1.2 Exposição da problematização
  - 1.3 Construção da hipótese
  - 1.4 Justificativa
  - 1.5 Objetivos
2. Questões metodológicas centrais
  - 2.1. Pressupostos metodológicos e epistemológicos
  - 2.2. Pressupostos jurídico-políticos

### **CAPÍTULO I – CONSIDERAÇÕES SOBRE CONTROLE SOCIAL FORMAL, EXPANSÃO PENAL E SELETIVIDADE**

- 1.1. Fundamentos do direito de punir e Controle social formal
- 1.2. Controle social formal e rotulação penal: a seletiva reação social contra o crime
- 1.3. Diagnóstico do sistema penal brasileiro: ineficiência, expansionismo e punitivismo

### **CAPÍTULO II – ATUAÇÃO ESTRATÉGICA, CONTROLE SOCIAL E A ECOLOGIA CRIMINAL**

- 2.1. As instituições do sistema de justiça e atuação estratégica: perspectivas para racionalização do sistema.





[flavio-gomes-12683-populismo-penal-e-inflacao-legislativa.html](http://flavio-gomes-12683-populismo-penal-e-inflacao-legislativa.html)>. Acesso em: 26.04.2022, às 18h10.

GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel. **Constituição, Ministério Público e Direito Penal**. A defesa do Estado Democrático no âmbito punitivo. Rio de Janeiro: Revan, 2010. 286 p.

GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel. **Rediscutindo os fundamentos do direito de punir**. Do neorretribucionismo e seus reflexos no âmbito do controle social formal. Tese de Pós-Doutorado – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2019a.

GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel. **Gestão de Segurança Pública e cidades: O papel dos municípios no combate à violência**. Lisboa. Dissertação de Mestrado em Ciências Policiais. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna: Lisboa, 2019b.

JAPIASSU, Hilton Ferreira. **Introdução ao pensamento epistemológico**. 7. ed. Rio de Janeiro: F. Alves, 1992. 202 p.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. 494p.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. - São Paulo: Atlas, 2003.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do trabalho científico**. 9. ed. - São Paulo: Atlas, 2022.

MARQUES NETO, Agostinho Ramalho. **A ciência do direito: conceito, objeto, método**. Rio de Janeiro, 2001.

MEZZARROBA, O.; MONTEIRO, C. S. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

RAYOL, Rafael Ribeiro. **Princípio acusatório e alguns reflexos de sua aplicação**. Desafios contemporâneos do sistema acusatório. Brasília: ANPR, 2018, 70-104 p.

RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público resolutivo: um novo perfil institucional**. Porto Alegre: Sergio Anto Fabris Ed., 2012. 279 p.

SADEK, Maria Tereza. **Cidadania e ministério público**. In SADEK, MT., org. SANCHES FILHO, AO., et al. *Justiça e cidadania no Brasil* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009. p. 3-22.

SELL, Carlos Eduardo. **Sociologia clássica: Marx, Durkheim e Weber**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2015. 176 p.

SOUZA, Alexandre Araújo de. **O Ministério Público como instituição de garantia: as funções essenciais do Parquet nas modernas democracias**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. 208 p.

VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças**. Revista de Processo, vol. 284/2018, Out/2018. p. 333 – 369.

WEBER, Max. **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1979. 168 p.

YOUNG, Jock. **A sociedade excludente: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente**. Rio de Janeiro: Revan: ICC, 2002. 320 p.

## 10. LEVANTAMENTO DE REFERÊNCIAS INICIAL PARA PESQUISA

ABBOTT, Andrew. Of Time and Space: The Contemporary Relevance of the Chicago School. **Social Forces**, vol. 75, n. 4, Jun.1997, p. 1149-1182.

ADORNO, Sérgio. **Violência urbana, justiça criminal e organização social do crime**. São Paulo: NEVI/USP, 1990.

BECKER, Howard. A Escola de Chicago. In: **Mana**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, pág. 177-188, outubro de 1996. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-93131996000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93131996000200008&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 25 out. 2022.

- BURSIK JR., Robert J. Social disorganization and theories of crime and delinquency: problems and prospects. **Criminology**, v. 26, issue 4, novembro de 1988, p. 519-552. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1745-9125.1988.tb00854.x/abstract> Acesso em 01/03/2018.
- CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Violência X Cidade**. O papel do Direito Urbanístico na violência urbana. São Paulo: Marcial Pons, 2014.
- CARVALHO, Francisco, «Da Ecologia Geral à Ecologia Humana», **Forum Sociológico [Online]** Disponível em: <http://journals.openedition.org/sociologico/1680> 2007. Acesso em 07/02/18.
- CARVALHO, Salo de. **O papel dos atores do sistema penal na era do punitivismo**. O exemplo privilegiado da aplicação da pena. Rio de Janeiro: Editora Lumen, 2010. 290 p.
- DINIZ, Alexandre M. A. **Migração, desorganização social e violência urbana em Minas Gerais**. 2005. Disponível em <http://revistas.ufpr.br/raega/article/view/3443> Acesso em 05/02/2018.
- EUFRÁSIO, Mário A. **Estrutura Urbana e Ecologia Humana**. A Escola sociológica de Chicago (1915-1940). São Paulo, Editora 34, 2 ed., 2013.
- EVANGELISTA, Felipe Camelo de Freitas. A criminalidade e o planejamento ambiental urbano. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**. Belo Horizonte, v. 9, n. 17, dez. 2012. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/245> Acesso em: 09/02/18.
- FREITAS, Wagner Cinelli de Paula. **Espaço urbano e criminalidade: lições da Escola de Chicago**. São Paulo: IBCCRIM, 2002.
- GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan: ICC, 2008. 440 p.
- GARRIDO GENOVÊS, Vicente; LÓPES LATORRE, Maria Jesús. **La prevención de la delincuencia: el enfoque de la competencia social**. Valencia: Tirant lo Blanch, 1995.
- IENNACO, Rodrigo. **A Criminologia da não cidade: um novo olhar urbanístico para o território da pobreza**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.
- Instituto Igarapé. 2018. Disponível em: <https://igarape.org.br/sobre/sobre-o-igarape/>
- JOAS, H. Interacionismo simbólico. In: GIDDENS, A. & TURNER, J. (Orgs.) **Teoria Social Hoje**. São Paulo: Editora UNESP, 1999, p. 127-174.
- KAHN, Tulio. Indicadores em prevenção municipal de criminalidade. In: SENTO-SÉ, João Trajano (org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- KLEINSCHMITT, Sandra Cristiana, LIMA, Jandir Ferrera de, WADI Yonissa Marmitt. **Relação entre o crescimento da desigualdade social e dos homicídios no Brasil: o que demonstram os indicadores?** 2011. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/viewFile/4605/3404> Acesso em 19/02/18.
- MELO, Silas Nogueira de, MATIAS, Lindon Fonseca. **Geografia do crime e criminologia ambiental: teorias da desorganização social e atividade de rotina**. 2015. Disponível em: <http://www.enanpege.ggf.br/2015/anais/arquivos/2/38.pdf> Acesso em 05/02/2018.
- PARK, Robert Ezra. **On Social Control and Collective Behavior**. Chicago: University of Chicago Press, 1967.
- PIERSON, Donald. **Estudos de Ecologia Humana** (org.). São Paulo: Martins, 1970.
- SHAW, Clifford R., McKAY, Henry D. **Juvenile delinquency and urban areas – a study of rates of delinquents in relation to differential characteristics of local communities in American cities**. Chicago: The University of Chicago Press, 1942.
- TANGERINO, Davi de Paiva Costa. **Crime e cidade: Violência urbana e a Escola de Chicago**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.