

## 1 Introdução ao Problema da era neoliberal

Até a primeira metade do século XX, tivemos a preponderância do Estado Social, com crescimento econômico, sensível aumento das condições materiais mínimas de vida das pessoas e adoção de um modelo de regulação social. Nesse papel, o Estado atuava como agente de implementação de políticas públicas, desempenhava funções de integração, de modernização e de legitimação capitalista. Naquele clima de “bem-estar”, o Estado era responsável por oferecer ao homem um mínimo de condições para viver com dignidade.

Ocorre que esse papel do Estado, após crises econômicas e a recessão por volta dos anos 70 e 80, passou a ser duramente questionado. O Estado Social gerou descompassos entre a receita estatal e os gastos sociais e entre os salários de trabalhadores e os lucros empresariais. A atividade econômica sofreu retração, o que, conseqüentemente, diminuiu a receita tributária, fazendo com que o Estado perdesse fôlego e força para responder às demandas sociais. O Estado Social entrou em colapso diante de suas limitações.

Nesse cenário, surge o neoliberalismo que, de forma embrionária, assumiu como bandeira a repulsa à política intervencionista do Estado do Bem-Estar Social (*WelfareState*). Para os defensores dessa política, o Estado deveria, urgentemente, deixar o econômico e o social entregues às atividades privadas, em moldes semelhantes ao liberalismo. A “liberdade” deveria voltar ao cenário econômico.

Assim o neoliberalismo surge como doutrina, representando um conjunto de ideias que visam combater o Estado Social e seus instrumentos de intervenção no mercado e de promoção da justiça distributiva e de bem-estar social. (GOULART, 2013, p.193)

Define McCheney:

O neoliberalismo é o paradigma econômico e político que define nosso tempo. Consiste em um conjunto de políticas e processos que permitem a um número relativamente pequeno de interesses particulares controlar a maior parte possível da vida social com o objetivo de maximizar seus benefícios individuais. Inicialmente associado a Reagan e Thatcher, o neoliberalismo é a principal tendência da política e da economia globais nas duas últimas décadas, seguida, além da direita, por partidos políticos de centro e de boa parte de esquerda tradicional. Esses partidos e suas políticas representam os interesses imediatos de investidores extremamente ricos e de menos de mil grandes empresas. (2002, p.7)

No campo econômico, as políticas neoliberais estão fundamentadas nos seguintes princípios: estabilidade monetária; disciplina orçamentária; abolição do controle sobre os fluxos financeiros; redução dos gastos sociais; privatização de empresas estatais e de serviços

públicos; taxa de emprego regulada pelo mercado; redução da carga tributária para os agentes econômicos.

Por outro lado, no campo político-social, as políticas neoliberais pautam-se pelos seguintes princípios: desregulamentação dos direitos sociais; redução drástica do papel do Estado na mediação das relações entre as classes sociais; substituição das políticas públicas sociais de natureza promocional pelas políticas estritamente compensatórias; repressão aos movimentos sociais reivindicatórios; quebra do poder de barganha dos trabalhadores; mercantilização do Estado; revogação dos instrumentos da democracia participativa; redução do papel das instituições do sistema de Administração da Justiça. (GOULART, 2013, p.193)

É a fase da liberdade do capital. Conceitos como desregulamentação, liberalização e privatização passaram a estar na nova ordem do dia. Lemas antes de uma ideologia capitalista, doravante neoliberal, migraram para uma ideologia de Estado, praticada e fomentada principalmente pelos Estados Unidos da América e pela Europa.

O neoliberalismo, por outra ótica, seria um projeto transnacional que visa refazer o nexo entre o mercado, o Estado e a cidadania a partir de cima, sendo capitaneado por uma nova classe dirigente global em formação, composta pelos presidentes e pelos executivos sêniores de firmas transnacionais, por políticos influentes, administradores estatais e altos funcionários de organizações multinacionais e por especialistas técnicos culturais em suas áreas, como economistas, advogados e profissionais da área de comunicações. (WACQUANT, 2012, p. 31-32)

Na ordem externa, houve o desmantelamento dos controles de comércio exterior, a redução e a consolidação de tarifas e de uma política de câmbio diferenciada. Mas a liberação do fluxo internacional de capital e de divisas, em conjunto com o fenômeno da globalização<sup>1</sup>, tornou a concentração de renda algo nunca visto no cenário histórico mundial.

Portanto, aliada a todas essas características, ora mais próximas, ora mais distantes, a lógica do neoliberalismo é a do Estado mínimo, racionalmente econômico, com um governo baseado em interesses, que passam, em um determinado momento, pela regulação global do poder político com base em princípios de uma economia de mercado, por meio de uma intervenção e vigilância permanente.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Para Ulrich Beck, globalização significa os processos em cujo andamento os Estados nacionais veem a sua soberania, sua identidade, suas redes de comunicação, suas chances de poder e suas orientações sofrerem a interferência cruzada de atores transnacionais (BECK, 1999, p. 30).

<sup>2</sup> Para Michel Foucault, sob o ponto de vista político, o neoliberalismo nada mais é do que uma cobertura para uma intervenção generalizada e administrativa do Estado, intervenção tanto mais pesada quanto mais insidiosa e mascarada sob os aspectos de um neoliberalismo (FOUCAULT, 2008, p. 179-180).

Nas palavras de Foucault:

A sociedade regulada com base no mercado em que pensam os neoliberais é uma sociedade na qual o que deve constituir o princípio regulador não é tanto a troca das mercadorias quanto os mecanismos de concorrência. São esses mecanismos que devem ter o máximo de superfície e de espessura possível, que também devem ocupar o maior volume possível na sociedade. Vale dizer que o que se procura obter não é uma sociedade submetida ao efeito-mercadoria, é uma sociedade submetida à dinâmica concorrencial. Não uma sociedade de supermercado – uma sociedade empresarial. O *homo oeconomicus* que se pretende reconstituir não é o homem da troca, não é o homem consumidor, é o homem da empresa e da produção. (2008, p.201)

Dessa forma, o indivíduo neoliberal vê-se “livre” para participar do jogo econômico ante uma vigilância e segurança estatal. O Estado, ao mesmo tempo que reduz a garantia de direitos outros que não digam respeito ao “jogo econômico”, regula, intensifica e fiscaliza as regras para que esse jogo possa acontecer.

Essa ideia é reforçada por Wacquant:

Um princípio ideológico central do neoliberalismo é que ele inclui a implantação de um “governo mínimo”, ou seja, o encolhimento do supostamente flácido e inflado estado do bem-estar social keynesiano e sua transformação em um estado do trabalho social, seco e ágil, que “investe” em capital urbano e “ativa” fontes comunais e apetites individuais em relação ao trabalho e à participação cívica através de “parcerias” que enfatizam a autossuficiência, o comprometimento com o trabalho remunerado e o gerencialismo. *Onda punitiva* demonstra que, *na realidade*, o estado neoliberal se revela muito diferente: enquanto, no topo, abraça o *laissez-faire*, liberando o capital de restrições e ampliando as oportunidades de vida para os detentores de capital econômico e cultural, nos estratos inferiores ele é tudo, menos, *laissez-faire*. Na verdade, quando tem de lidar com a turbulência social gerada pela desregulamentação e de impor a disciplina do trabalho precarizado, o novo Leviatã mostra-se ferozmente intervencionista, autoritário e caro. (2012, p. 33)

Essa razão neoliberal justifica, como pano de fundo, a pesquisa que se pretende desenvolver. Um dos pilares do neoliberalismo é a reengenharia social, direcionada para uma política de austeridade com os gastos públicos sociais, considerados desinteressantes para o sistema. Tendo como resultados a marginalização e a exclusão social, o projeto neoliberal colide com o conceito de cidadania e de dignidade da pessoa humana, uma vez que deixa o cidadão é relegado à própria sorte e às leis de mercado. Em outras palavras, ou o cidadão se

enquadra no conceito de Foucault de *homo oeconomicus* luta por seus interesses no “jogo do mercado”, ou faz parte de uma parcela da sociedade excluída ou inútil para o sistema.

Assim, no neoliberalismo, ocorre uma erosão sistemática das instituições públicas, o Estado abandona às forças de mercado e à lógica do “cada um por si” camadas inteiras da sociedade, em especial aquelas que, privadas de todos os recursos, econômicos, culturais ou políticos, dependem completamente dele para chegar ao exercício efetivo de cidadania. (WACQUANT, 2012, p.168)

Pierre Bourdieu fala em distanciamento: os detentores do capital tendem a aproximar-se de coisas e pessoas desejáveis e a afastar-se das indesejáveis, o espaço físico vira o espaço social. A exclusão salta aos olhos, prende os sem capital a um lugar. (2012, p.164)

Esses “excluídos” ou sem capital sofrem *a primeira punição do sistema segregador*: desprovidos de educação, saúde e cidadania, descambam para a delinquência e, por conseguinte, ficam sujeitos ao aparato penal, invasivo, proativo e em franca expansão. É o extermínio social.

Verani esclarece:

Essa prática de extermínio não é ocasional nem contingencial. Integra um projeto de sociedade, baseado na exclusão econômica e social, na exclusão da vida. A denominada globalização da economia – política baseada no mercado livre e aberto, na desobrigação do Estado pelas políticas sociais, na desfronteirização do capital, sustentada pelo neoliberalismo – radicaliza ainda mais esse extermínio, que se torna fundamental para o sucesso desse projeto econômico global, a fim de produzir a mais intensa e perversa concentração de capital, excluindo-se irremediavelmente a população pobre e oprimida. (1996, p.133)

Esse horizonte neoliberal acarreta o aparecimento do excluído, aquele que não é contado, o descartável que apenas molesta. O excluído vive em um ambiente de violência<sup>3</sup>, das mais variadas formas, e tende a reproduzir essa violência praticando delitos, importunando o sistema.

Essa nova leva de excluídos encontra pela frente um sistema punitivo que, quase de forma mecânica e industrial, julga e condena, gerando o fenômeno do encarceramento em massa. A “mão invisível” do mercado de trabalho precarizado conseguiu seu complemento

---

<sup>3</sup> Dornelles define violência como todo ato em que o ser humano é reificado, é tratado como coisa, tratado como objeto, perdendo sua condição de sujeito detentor de direitos, passando a ser “descartável”. Violência, portanto, é todo ato em que o ser humano perde a sua humanidade perante os outros (1997, p.105).

institucional no “punho de ferro” do Estado, que tem sido empregado para controlar desordens geradas pela difusão da insegurança social. (WACQUANT, 2008, p. 93-94)

O crescimento do neoliberalismo é um fenômeno global e repercute na forma como o aparato penal reage diante do crime e da desordem social. O neoliberalismo, dessa forma, tem fomentado no mundo inteiro o aumento da criminalidade, uma vez que camadas inteiras da sociedade, sem opção razoável e de curto prazo, acabam por migrar para o crime. E a resposta do Estado vem na mesma velocidade, repreendendo os “indesejáveis” e colocando-os, em larga escala, nas prisões mundo afora.

## **2 O EXTERMÍNIO**

Ao lado desse problema, no Brasil, também surge o fenômeno das chacinas urbanas, fenômeno extremante relacionado com a exclusão social potencializada pelo neoliberalismo.

Os “excluídos” ou sem capital sofrem *a segunda punição do sistema segregador*: desprovidos de educação, saúde e cidadania descambam para a delinquência e, por conseguinte, sem um julgamento pelo aparelho estatal constituído, são condenados e executados pela própria sociedade (grupos de extermínio paramilitares) ou pelo aparelho estatal não legalizado ou legitimado (polícia). É o extermínio da vida propriamente dita. É o que denominamos *bis in idem social*.

Vivemos, portanto, em um tempo de violência sistêmica. Por um lado, violência de negação de direitos fundamentais de uma estrutura social injusta, que empurra o excluído para a prática de violência por meio do cometimento de crimes e, por outro lado, violência também na resposta não oficial do sistema, excluindo (apagando) os indesejáveis.

Para agravar a situação, ainda se verifica o crescente apoio que as ações violentas, oficiais ou não oficiais, têm obtido da opinião pública.

O Instituto Datafolha, a pedido do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), realizou recentemente uma pesquisa. Divulgada em 3 de novembro de 2016, essa pesquisa mostra que a maioria dos brasileiros (57%) defende a afirmação “bandido bom é bandido morto”. O índice de concordância sobe para 62% em municípios com menos de 50 mil habitantes, segundo o levantamento realizado.

O resultado é estarrecedor. Constata-se a existência de um ciclo vicioso e deletério, no qual o exercício da violência institucional – legal ou ilegal –, patrocinada pelo sistema penal e que tem por fim último – apesar de não declarar – a manutenção da violência estrutural e a repreensão das pessoas e movimentos que buscam reduzir tal violência, acaba gerando mais

violência, a ser novamente combatida pelo sistema penal, tudo isso com o apoio cada vez maior da população. (GUIMARÃES, 2009, p.151)

A análise desse fenômeno, identificação de suas causas e exame até que ponto esses atos de violência são legitimados pelo sistema é a ordem do dia.

Para tanto, faz-se necessário, primeiramente, identificar a parcela da sociedade que, de fato, é vítima dessa violência institucionalizada. Importa compreender melhor a relação da exclusão social neoliberal com a violência – cometimentos de crime – e a consequente exclusão de fato, a morte.

Também se faz necessário identificar os executores diretos desse “extermínio” no Brasil, que se especificam por sua localização e pertinência social. Inicialmente, visualizamos quatro categorias: o justiceiro, o esquadrão da morte, os grupos paramilitares e as organizações de tráfico. (CRUZ-NETO, MINAYO, 1994, p.209)

Como delimitação do tema, a investigação e compreensão do dito “esquadrão da morte” oriundo da própria Polícia militar brasileira aqueles denominados “turma punitiva da polícia” que agem como verdadeiros “pelotões de execução” merece destaque.

A violência institucionalizada, a desumanização e os rituais de iniciação à cultura policial com cadeias de comando leais e altamente verticalizadas transformam o agente policial em um verdadeiro exterminador. O lema “bandido bom é bandido morto” não se resume a uma ideologia simplória, surgida do povo, mas é um discurso visível de um processo de construção social do extermínio (apagamento de formas de vida inúteis).

Assim, a pesquisa ganha maior importância quando nos defrontamos com o problema da violência, que, além de atingir a todos da sociedade, passa a ser pontual e direcionada a um nicho de excluídos que pagam ao sistema com a própria existência. A violência não para, apenas gira.

Nesse quadro de violência endêmica e pontual, o sistema de justiça criminal deve atuar por meio de políticas públicas a fim de, primeiro, compreender e, em seguida, enfrentar a questão de forma preventiva. Afinal, considerando o alto índice de encarceramento brasileiro, esse mesmo sistema já demonstra ser extremamente eficaz. Nesta análise, destaca-se a relevância do **Ministério Público** em nosso sistema de democracia, bem como suas atribuições constitucionais, como ator no enfrentamento dessa violência neoliberal.

### **3 O AGENTE DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL**

O Ministério Público possui origem controvertida. Para uma melhor compreensão da instituição do Ministério Público, é necessário levar em conta razões históricas que suscitaram seu nascimento e seu desenvolvimento até os dias de hoje. Nesse sentido, a evolução do Ministério Público está ligada diretamente à evolução do Estado moderno, notadamente, ao aparato relacionado à prestação da justiça.

Sobre a origem do Ministério Público, o estudo encontrado na doutrina serve apenas para rememorar seu curso histórico. A doutrina especializada tende a rejeitar essas origens, uma vez que nenhuma delas apresenta uma instituição que reúna, ao mesmo tempo, todas as atribuições que o Ministério Público moderno possui. Roberto Lyra, em sua obra, conclui que os gregos e romanos não conheceram, propriamente, a instituição do Ministério Público. (2001, p.17)

Na alta Idade Média (século XII), apareceu um personagem com feição de Ministério Público: o procurador. O procurador era representante do soberano e, onde havia delito, apresentava-se como representante de um poder lesado, substituía a vítima. Esse fenômeno, absolutamente novo, vai permitir ao poder político apossar-se dos procedimentos judiciais (FOUCAULT, 2012; p.66).

A origem próxima do Ministério Público é atribuída à França, nação que foi o berço do Estado moderno. Com efeito, na França, houve a criação dos *advocats et procureurs du roi*. As funções dos procuradores do rei destinavam-se não apenas a denunciar os que violassem a lei, mas também a executar a sentença proferida pelo juiz, garantindo o proveito econômico da Coroa.

A expressão “Ministério Público” nasceu do exercício das funções dos procuradores do rei franceses que, em seus ofícios ou correspondências, tratavam-se como ministério ou função pública, visando distinguir-se da função privada do advogado; de outra sorte, o termo *Parquet* tem origem no estrado (tipo de madeira) existente nas salas de audiência, onde os procuradores do rei podiam sentar-se lado a lado, com os magistrados.

Hélio Tornaghi assim lecionou:

O Ministério Público constitui-se em verdadeira magistratura diversa da dos julgadores. Até os sinais exteriores dessa preeminência foram resguardados; os membros do Ministério Público não se dirigiam aos juizes no chão, mas de cima do mesmo estrado (*parquet*) em que eram colocadas as cadeiras desses últimos e não se descobriam para lhe endereçar a palavra, embora tivessem que falar de pé (sendo por isso chamados de “*magistrature debout*”, magistratura de pé) (2007, p.20)

Após análise superficial das origens do Ministério Público na história da humanidade, faz-se necessária a análise da Instituição em terras brasileiras, vez que nos moldes aqui efetivados, não existe nada igual no mundo. A semelhança que podemos encontrar entre o Ministério Público Brasileiro e os ministérios públicos alienígenas é que todos possuem uma origem democrática e estão relacionados com o Estado de Direito. E termina por aí!

O primeiro texto genuinamente brasileiro a ter relação com o Ministério Público é datado de 1609. Nele foi prevista a figura do Promotor de Justiça, o qual deveria fazer parte da composição do Tribunal da Relação da Bahia.

Com a criação da Casa de Suplicação do Brasil em 1808, no Rio de Janeiro, mais uma vez era mencionado o cargo de Promotor de Justiça. Nessa oportunidade, foi estabelecido, com exclusividade, o cargo de Procurador da Coroa. Nascia assim, a separação, até então inexistente, das funções de defesa do Estado e do Fisco da defesa da Sociedade.

Com a independência do Brasil, 1822, sobreveio a Constituição outorgada de 1824, que atribuiu ao Procurador da Coroa e Soberania Nacional a acusação nos juízos de crimes, ressalvadas as atribuições da Câmara dos Deputados, no que diz respeito à iniciativa acusatória. A partir de 1828, já existia um Promotor de Justiça junto a cada Tribunal de Relação, inclusive o da Corte e em cada Comarca.

Dessa forma, apenas no Império, o Ministério Público passou a receber tratamento sistemático. Com efeito, o Código de Processo Criminal de 1832 tratou acerca dos requisitos para a nomeação do Promotor e das funções alusivas ao cargo. A reforma processual de 1841, consubstanciada na Lei nº 261 de 03 de dezembro, reforçou a figura do Promotor de Justiça.<sup>4</sup>

Nessa mesma época, merece destaque a Lei nº 2.040 de 28.09.1871 (Lei do Ventre Livre) que conferiu ao Promotor de Justiça a função de “protetor dos fracos e indefesos”, estabelecendo que lhe competia velar também para que os filhos livres de mulheres escravas fossem devidamente registrados.

Somente na República, o Ministério Público passou a ser tratado como Instituição. Pelo Decreto n. 1.030, o Ministério Público, expressamente, passou a funcionar perante as justiças

---

<sup>4</sup> A Lei estipulou em dois artigos a figura do Promotor de Justiça:

Art. 22. Os promotores públicos serão nomeados e demitidos pelo imperador ou pelos presidentes de províncias preferindo sempre os bacharéis formados, que forem idôneos, e serviram pelo tempo que convier. Na falta ou impedimento, serão nomeados interinamente pelos juízes de direito.

Art. 23. Haverá pelo menos em cada Comarca um Promotor de Justiça que acompanhará o Juiz de Direito; quando, porém se as circunstâncias exigirem, serão nomeados mais de um. Os Promotores venceram o ordenado que lhes for arbitrado, o qual, na Corte será um conto e duzentos mil réis por ano, além de mil e seiscentos réis por oferecimento do libelo, três mil e duzentos réis por cada sustentação no Júri, e dois mil e quatrocentos réis por arrazoados escritos.

constituídas como “Advogado da Lei”, passou a ser o fiscal de sua execução, o procurador dos interesses gerais, o promotor da ação pública contra todas as violações do direito, o assistente dos sentenciados, dos alienados, dos asilados e dos mendigos, requerendo o que for a bem da justiça e dos deveres da humanidade.

A Constituição de 1891, assim como a Carta Magna que a antecedeu (Constituição de 1824), não mencionou a Instituição do Ministério Público, no entanto, se reportou à figura do Procurador Geral da República, assim como a Constituição de 1824, se reportara ao Procurador da Coroa e à Soberania Nacional.

A Constituição de 1934 foi a primeira a constitucionalizar o Ministério Público, inovando o seu tratamento ao reservar a este Órgão capítulo próprio, inclusive distinguindo a Instituição do Poder Judiciário, e, ao mesmo tempo, equiparando ambas as instituições como dignidades fundamentalmente protegidas.

Na carta de 1937, editada sob a ditadura de Vargas, o Ministério Público, constitucionalmente, sofreu um retrocesso, eis que apenas foi citado em artigos esparsos. Na esfera infraconstitucional, nesse período, foi editado o Código de Processo Penal Brasileiro, em 1941, em vigor até hoje que, juntamente com o Código de Processo Civil Brasileiro de 1939, deu ampla importância ao Ministério Público. Entretanto, com a Constituição democrática de 1946, a Instituição do Ministério Público voltou a ter relevo.

Naquela Carta, o Ministério Público teve um Título próprio, fora dos demais Poderes. Foi assegurado ao Membro do Ministério Público estabilidade e inamovibilidade, bem como lhe foi outorgada a representação da União aos Procuradores da República, que podiam, no entanto, delegar tais funções, nas comarcas do interior, aos Promotores de Justiça.

Na Constituição de 1967, o Ministério Público foi inserido na Seção e no Capítulo do Poder Judiciário. Em seguida, na Emenda nº 1/69, o Ministério Público retornou ao âmbito do Poder Judiciário, mantendo, entretanto, a autonomia de organização e a carreira conforme previsto na antiga Constituição. Em resumo, é nítido que o Ministério Público evoluiu junto com o Estado moderno e que seu fortalecimento é inerente à democracia e ao Estado de Direito.

Ensina-nos Eduardo Rittt:

Assim, é com a República e as instituições políticas modernas, surgidas com o ideal liberal, que o Ministério Público encontra sua vocação histórica. Com a República, a soberania desloca-se da figura real para, pelo menos formalmente, o povo, ser em nome desse exercido. Portanto, a instituição do Ministério Público surge com o ideal de liberdade, caminhando aos poucos, com a transformação da sociedade, principalmente, no século XX, na direção

da titularidade dos interesses sociais, gerais e difusos, no Estado Democrático de Direito. (2002, p.117)

Como visto, no Brasil, o Ministério Público também passou por um longo amadurecimento enquanto instituição, culminando com a Constituição Cidadã de 1988. Nela o Ministério Público foi “reinventado”. Surgiu uma instituição nova e evoluída, fruto de um regime democrático e com duplo objetivo: resguardar os direitos tão vilipendiados pelo período de exceção e, ao mesmo tempo, projetar um país mais justo para uma população tão carente de direitos. Nessa linha, são as palavras de Eduardo Ritt: “Assim, se é certo que o Ministério Público ocidental é filho da democracia e do Estado de Direito, o Ministério Público brasileiro, especificamente, é fruto da necessidade do Estado Democrático de Direito”. (LYRA, 2001, p. 135)

Dessa forma, às vezes não tão linear, deu-se o desenvolvimento do Ministério Público como instituição. Todo esse processo evolutivo autorizou o Ministro Alfredo Valadão a escrever:

O Ministério Público se apresenta como a figura de um verdadeiro Poder de Estado. Se Montesquieu tivesse escrito hoje o Espírito das Leis, por certo não seria tríplice, mas quádrupla, a divisão dos poderes. Ao órgão que legisla, ao órgão que executa, um outro órgão acrescentaria ele – o que defende a sociedade e a lei, perante a justiça, parta a ofensa de onde partir, isto é, dos indivíduos ou dos próprios poderes do Estado. (LYRA, 2001, p. 23)

O Ministério Público, consoante o artigo 127, *caput*, da Constituição Federal (CF), é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A finalidade da existência do Ministério Público, diz o próprio texto constitucional, é a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Logo a instituição assume a função de defesa da sociedade no regime democrático, instituída pela Carta de 1988. (JATAHY, 2007, p.31)

Merece destaque que a expressão “permanente”, acrescida da condição essencial, ou seja, indispensável à própria função jurisdicional do Estado, gera impedimento ao próprio poder de reforma da Constituição, caso existisse o interesse de retirar o Ministério Público do arcabouço constitucional.

Dessa forma, com base na própria natureza da atividade desenvolvida pelo Ministério Público, voltada para o bem-estar da sociedade, protegendo-a contra terceiros e, em especial,

contra o Estado, a sua existência deve ser considerada incluída no rol dos direitos e garantias individuais, sendo vedada a apresentação de qualquer proposta de emenda tendente a aboli-la (art. 61, § 4.º, V, da CF 88). Assim, devemos considerar o Ministério Público como cláusula pétrea. (JATAHY, 2007, p.32)

Nesse sentido, leciona Emerson Garcia:

Por ser inócua a previsão de direitos sem a correspondente disponibilidade de mecanismos aptos à sua efetivação, parece-nos que a preservação da atividade finalística do Ministério Público está associada à própria preservação dos direitos fundamentais, o que reforça a sua característica de cláusula pétrea e preserva a unidade do texto constitucional. (2005, p.48)

E continua o autor:

Além disso, a limitação material ao poder de reforma alcançará, com muito maior razão, qualquer iniciativa que, indiretamente, busque alcançar idêntico efeito prático (v.g. redução das garantias e prerrogativas de seus membros e supressão da autonomia da Instituição, tornando-a financeiramente dependente do Executivo, e com isto, inviabilizando a sua atuação, que é elemento indicativo de sua própria existência). (2005, p.48)

Por outro lado, a Constituição Federal também dispôs que o Ministério Público é instituição **essencial** à função jurisdicional do Estado. Dessa forma, unindo o substantivo “instituição” ao adjetivo “essencial”, concluímos que somente o Ministério Público pode desempenhar atividades outorgadas pelo legislador constitucional e infraconstitucional, imprescindíveis para a consecução final da justiça.

Foi demonstrado até agora que, dentro da nova arquitetura da Constituição brasileira, específica e própria do Estado Democrático do Direito, o Ministério Público foi erigido à condição de instituição permanente e independente de qualquer Poder do Estado. Dessa forma, o Ministério Público brasileiro ganhou feição peculiar e sem similitude no mundo, com atribuições específicas para uma sociedade carente de democracia e de justiça social, como é a brasileira (RITT, 2002, p.137).

A Constituição de 1988 teve como fundamento o Estado de Direito, o qual, por sua vez, está estritamente relacionado à ideia de democracia. Assim, o Estado defendido pela Carta Maior é aquele que exerce seus poderes nos limites postos pelo direito e em harmonia com os parâmetros traçados pelo direito, sempre com direitos e garantias respeitados, no tocante aos indivíduos.

O artigo 127, *caput*, da Constituição Federal comete ao Ministério Público, entre outros fins, a defesa da ordem jurídica<sup>5</sup> e do regime democrático.

Assim, o novo perfil do Ministério Público pressupõe a aferição e a fiscalização de todos os atos praticados pelos órgãos do Estado, podendo ajuizar as medidas necessárias ao combate de abusos ou ilegalidades, sempre com o intuito de manter o Estado no limite da Constituição e do direito. Logo, também é de se concluir que, ao Ministério Público, compete também a defesa da ordem constitucional onde quer que ela se encontre ameaçada.<sup>6</sup>

Outra faceta do novo perfil do Ministério Público é a defesa do regime democrático. A Constituição de 1988 estabeleceu no Brasil, de forma expressa, o Estado democrático de direito, quando definiu os fundamentos do sistema de separação de poderes, a soberania popular, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e, ainda, o pluralismo político.

Agindo dessa forma, a Constituição fixou, de maneira absoluta, a democracia participativa, como norma jurídica constitucionalmente positivada. Diante disso, a defesa do regime democrático importa em salvaguardar todos os dispositivos formais da democracia representativa e do conteúdo material da própria Constituição, em especial, os direitos e garantias fundamentais. Essa é uma das funções do Ministério Público brasileiro.

Assim, o Ministério Público é também uma instituição destinada à preservação dos valores fundamentais do Estado enquanto comunidade; para tanto, recebeu a função de efetivar esses direitos. O Ministério Público é um dos instrumentos de efetivação de cidadania (RITT, 2002, p.162).

Enfim, para que Ministério Público bem desempenhe a defesa do regime democrático, alguns princípios devem ser respeitados, a saber:

- a) devem existir mecanismos pelos quais a maioria do povo pode tomar decisões concretas, não apenas para escolher um governante ou de um legislador a cada meia dúzia de anos – podendo, a partir daí, esse governante ou legislador fazer o que bem entender mesmo contrariamente ao que prometeu antes de ser eleito –, mas também para decidir as grandes questões que digam respeito ao destino do país e controlar o

---

<sup>5</sup> Nesse sentido, a ordem jurídica guarda similitude não com a lei, mas com o direito, sendo noção eminentemente mais ampla.

<sup>6</sup> Nessa linha, asseverou Eduardo Ritt: “A atuação do Ministério Público brasileiro, portanto, é orientada para a supremacia constitucional e para que o ordenamento jurídico como um todo não seja agredido, ou por abusos de poder e por atos ilícitos de autoridades públicas (inclusive por atos de improbidade administrativa), ou por atos ilícitos do próprio cidadão. Para tanto, utiliza-se da ação penal, da ação civil pública, da ação direta de inconstitucionalidade e, até mesmo, da representação para fins de intervenção da União e dos Estados, entre outras medidas para manter a legalidade (por exemplo, na defesa do patrimônio público contra os desmandos do administrador público), nos termos do art. 129 da Carta constitucional de 1988” (2000, p. 157).

exercício do mandato dos que foram eleitos, o que inclui necessariamente sua cassação, em caso de violação dos compromissos partidários (*recall*);

- b) devem funcionar os canais de manifestação (como criação, fusão, extinção de partidos; sufrágios frequentes não só para investidas dos governantes, como também para as grandes questões nacionais etc.);
- c) não podem ser suprimidas, pelo poder de emenda à Constituição, as garantias fundamentais ao exercício da democracia;
- d) deve haver total liberdade no funcionamento desses canais de controle;
- e) devem ser validamente apurados os resultados dessas manifestações (eleições, plebiscitos, referendos);
- f) devem ser efetivamente cumpridas as decisões ali tomadas (dever positivo);
- g) deve ser combatido qualquer desvio de cumprimento das decisões ali tomadas (dever negativo);
- h) devem ser prioritariamente defendidos “aqueles que se encontrem excluídos, os empobrecidos, os explorados, os oprimidos, aqueles que se encontrem à margem dos benefícios produzidos pela sociedade”. (MAZZILLI, 1988, p.50-51)

Assim, para que o Ministério Público cumpra sua destinação constitucional, não mais se sustenta o modelo institucional antigo. É preciso avançar com planejamento funcional e em suas estratégias de atuação. A atuação individual e intuitiva dos membros do Ministério Público deve ser superada por um novo modelo, em que o compromisso com a transformação social, o planejamento estratégico e a eficiência passem a ser condições naturais em todos os âmbitos da atuação institucional, jurisdicional ou extra jurisdicional. (ALMEIDA, 2008, p.48-49)

Diante dessas árduas incumbências, resta ao Ministério Público tentar aparelhar-se e, ao mesmo tempo, modernizar-se. Essa instituição, ao longo da história, sempre esteve em mutação, daí também ser chamada **agente de transformação social**. (JATAHY, 2007, p. 71)

No leque de atribuições conferidas ao Ministério Público, existe o interesse maior e supremo, que é a defesa da sociedade. A razão de ser do Ministério Público é a comunidade, a instituição, quando age, é em nome e em prol da sociedade.

A Constituição cidadã pugnou pela proteção dos direitos individuais e sociais, enfim, pela defesa da sociedade. Nesse diapasão, os pobres, os excluídos não tinham como se organizar ou como buscar, ainda que individualmente, fazer valer seus direitos, de forma rápida e eficaz. Do mesmo modo, a erradicação ou a minoração da pobreza com uma melhor forma de justiça não tinham como ser efetivadas por pessoas que nem sequer tinham consciência de seus direitos.

No mundo globalizado neoliberal, o Ministério Público brasileiro vê-se diante de mais problemas e tarefas. A desigualdade social faz surgir novos fenômenos criminais, como as chacinas urbanas, até então, nesses moldes, desconhecidas em nossa sociedade. Trata-se de enfrentar os novos desafios impostos na era neoliberal, o que requer a construção de novos paradigmas de atuação para o Ministério Público. Essa é, precisamente, a redefinição do papel do Ministério Público.

#### **4 PARA ONDE SEGUIR O MINISTÉRIO PÚBLICO?**

O Ministério Público, além de suas atribuições criminais seculares, enquanto dono da ação penal, também tem o direito de fiscalizar e de exigir a adequação e a melhoria dos serviços de prevenção de crimes e controle de criminalidade, numa forma de controle externo. (art. 129, VII, da Carta Magna). Pretendemos, justamente, aqui focar a redefinição das atribuições do Ministério Público que fujam ao tradicional, que possam redesenhar seu perfil institucional.

Em um cenário de violência sistêmica, no qual, em decorrência de uma política dita neoliberal, o fosso de classes apenas aumenta e piora, e, além da exclusão social, é verificada a exclusão da vida na sua mais primitiva acepção, o Ministério Público não pode passar ao largo dessa questão. Não se pode conceber o Ministério Público tão somente como mais uma instituição destinada à implementação da jurisdição, uma vez que não estaria agindo de acordo com sua missão constitucional.

Ocorre que, em uma rápida análise, constata-se que o Ministério Público criminal, como agente de transformação social, tem apenas mantido o sistema como está. Como órgão que compõe o sistema penal, apenas combate, na medida do possível, a violência representada pela criminalidade de rua, tosca, a sanguinária.

Um questionamento impõe-se: estaria o Ministério Público, de fato, exercendo suas atribuições como garantidor do Estado democrático de direito, defendendo a inclusão social, a redução do fosso que separa as classes sociais e, claro, enfrentando, por meio de políticas públicas de segurança, o problema da violência urbana?

Para responder a essa pergunta, faz-se necessário aprofundar a compreensão da função político-social do Ministério Público, atualizando seu perfil institucional com novas maneiras de atuação e de inserção social. O Ministério Público preventivo e de acordo com as novas realidades sociais.

#### **5 CONCLUSÃO**

Essas reflexões motivaram a escolha da temática investigada nesta pesquisa. Por isso, nasce o questionamento: de que forma o Ministério Público brasileiro, com atuação na área criminal, pode enfrentar o fenômeno das chacinas urbanas, em uma ordem neoliberal? Assim vejamos:

Um Ministério Público moderno não vinculado a ideais neoliberais deve redefinir seu papel institucional, resistindo, utilizando-se de instrumentos e de mecanismos inerentes às suas atribuições para impedir a eliminação seletiva de indivíduos que sofrem e são punidos por duas vezes, a primeira com a exclusão social e em seguida com a morte (*bis in idem* social).

A redefinição do perfil do Ministério Público criminal não implica, obrigatoriamente, reformas legislativas. A nova visão depende de uma interpretação atualizada das normas que fundamentam esse órgão, tornando-o um Ministério Público resolutivo, proativo, não apenas demandista.

A ideia desse artigo não é, de pronto, apontar soluções para o problema do extermínio dos grandes centros urbanos brasileiros, mas fomentar a discussão sobre o tema, muita das vezes visto por uma perspectiva equivocada (repressão ao crime como outro qualquer). É trazer à baila a discussão que o Ministério Público não pode e nem deve se restringir a um órgão “confeccionador de denúncias”, mas assumir sua função constitucional de garantidor de direitos, combatendo um sistema segregador, encarcerador e agora de extermínio.

O Ministério Público criminal deve exigir a adequação e a melhoria de serviços de prevenção de crimes por meio do controle externo da atividade policial, considerando-se que foi moldado historicamente para atuar nessa área com o fato já consumado. A participação do Ministério Público criminal é essencial na fixação de uma gestão democrática da segurança pública, apresentando propostas e buscando soluções junto com outros agentes, em especial com a sociedade civil. Portanto, a instituição não deve enxergar o fenômeno crime como fato isolado, mas como algo maior, difuso e mais próximo da realidade.

Em conclusão, a instituição Ministério Público precisa preparar-se para uma atuação preventiva de crimes resultantes de chacinas urbanas com o aprofundamento de estudos das causas sociais da incidência de crimes dessa natureza, atuação que é diferente da atuação tradicional. A prevenção é fator importante para uma melhora na eficiência dos serviços dos órgãos de segurança pública, fomentando um maior diálogo entre os atores envolvidos no processo, como o cidadão, a sociedade, a academia e as polícias para que juntos possam implementar uma agenda positiva para a segurança pública.

## 6 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neo-constitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson Alves. **Temas atuais do Ministério Público: a atuação do *Parquet* nos 20 anos da Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 17-59.

BECK, Ulrich. **O que é globalização? Equívocos do globalismo: respostas à globalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BOURDIEU, Pierre. Efeitos de lugar. In: BOURDIEU, Pierre (Dir.). **A miséria do mundo**. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p. 159-166.

CRUZ-NETO, Otávio; MINAYO, Maria Cecília de S. Extermínio: violentação e banalização da vida. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 10, supl. 1, p. 199-212, 1994.

DORNELLES, Joao Ricardo Wanderley. Violência urbana, direitos da cidadania e políticas de segurança no contexto de consolidação das instituições democráticas e das reformas econômicas neoliberais. **Discursos Sediciosos: Crime, Direito e Sociedade**, Rio de Janeiro, ano 2, n. 4, p. 103-120, 2. sem. 1997.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da Biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

\_\_\_\_\_. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: Nau Editora, 2012.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

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

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel. **Constituição, Ministério Público e direito penal: a defesa do estado democrático no âmbito punitivo**. Rio de Janeiro: Revan, 2009.

JATAHY, Carlos Roberto de C. **O Ministério Público e o Estado Democrático de Direito: perspectivas constitucionais de atuação institucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

LYRA, Roberto. **Teoria e prática da promotoria pública**. 2. ed. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2001.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O acesso à justiça e o Ministério Público**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

MCCHESNEY, Robert W. Introdução. In: CHOMSKY, Noam. **O lucro ou as pessoas**. Tradução de Pedro Jorgensen Jr. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. p. 3-8.

RITT, Eduardo. **O Ministério Público como instrumento de democracia e garantia constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

VERANI, Sergio. A globalização do extermínio. **Discursos Sediciosos: Crime, Direito e Sociedade**. Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, p. 131-139, 1. sem. 1996.

WACQUANT, Lôic. **As duas faces do gueto**. São Paulo: Boitempo, 2008.

\_\_\_\_\_. Forjando o estado neoliberal: trabalho social, regime prisional e insegurança social. In: BATISTA, Vera Malaguti (Org.). **LoïcWacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal**. Rio de Janeiro: Revan, 2012a. p. 11-42.

\_\_\_\_\_. Da América como utopia às avessas. In: BOURDIEU, Pierre (Dir.). **A miséria do mundo**. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012b. p. 167-175.