

Revista do

Ministério Público Brasileiro

RMPB

Ano 1 – nº 02
ISSN (Eletrônico): 2764-8117
jul./dez. 2024
DOI: 10.52028/RMPB02

REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO - RMPB

ano 1 – nº 02 • jul./dez. 2024 • Belo Horizonte • p. 1-211 • ISSN (eletrônico): 2764-8117DOI: 10.52028/RMPB02

EQUIPE EDITORIAL

Editores Responsáveis:

Ana Maria Moreira Marchesan
Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul
Antônio Sergio Cordeiro Piedade
Ministério Público do Estado do Mato Grosso
Hermes Zaneti Junior
Ministério Público do Estado do Espírito Santo

Editora Executiva:

Marília Quadros Ribeiro dos Santos
(CEAF/MPES)

Conselho Editorial:

Adriano Godoy Firmino
Ministério Público do Estado de Goiás
Ana Maria Moreira Marchesan
Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul
Antonio Sergio Cordeiro Piedade
Ministério Público do Estado do Mato Grosso
Fernanda da Silva Soares
Ministério Público do Estado do Paraná
Lara Peplau
Ministério Público do Estado de Santa Catarina
Manuel Pinheiro
Ministério Público do Estado do Ceará
Maria do Socorro Milhomem Monteiro Moro
Ministério Público do Estado do Amapá

Pareceristas *ad hoc*

Felipe Schmidt
Ministério Público do Estado de Santa Catarina – <http://lattes.cnpq.br/0978563574294746>
Felippe Borring Rocha
Universidade Federal do Rio de Janeiro – <http://lattes.cnpq.br/1527624803483076>
Henrique da Rosa Ziesemer
Ministério Público de Santa Catarina – <http://lattes.cnpq.br/6913389978064557>
João Gaspar Rodrigues
Ministério Público do Estado do Amazonas – <http://lattes.cnpq.br/3728284485798564>
José Farias de Souza Filho
Ministério Público do Estado da Paraíba – <http://lattes.cnpq.br/5032843509432071>
Luciano Machado de Souza
Ministério Público do Estado do Paraná – <http://lattes.cnpq.br/1909017271555916>
Luciano Tonet
Associação Cearense do Ministério Público – <http://lattes.cnpq.br/7401434519004510>
Marcelo Paulo Maggio
Ministério Público do Estado do Paraná – <http://lattes.cnpq.br/8802471165078207>
Marcelo Raimundo da Silva
Instituição Toledo de Ensino, Centro Universitário de Bauru/SP – <http://lattes.cnpq.br/4561446812212806>
Marcus Vinicius Amorim de Oliveira
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – <http://lattes.cnpq.br/7436079094251452>
Maria Lucia Rodrigues da Cruz
Pontifícia Universidade Católica do Paraná – <http://lattes.cnpq.br/3112566494487901>
Rafael de Oliveira Costa
Ministério Público do Estado de São Paulo – <http://lattes.cnpq.br/4793246077898855>
Ronaldo Carvalho Bastos Júnior
Ministério Público do Estado do Pará – <http://lattes.cnpq.br/9472747199739538>

© 2024 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Rua Paulo Ribeiro Bastos, 211 – Jardim Atlântico • CEP 31710-430
Belo Horizonte/MG – Brasil • Tel.: (31) 99412.0131
www.editoraforum.com.br • E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Esta revista está catalogada em:
• RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
• Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Revisor(a): Gabriela Sbeghen
Capa, projeto gráfico e diagramação: Walter Santos

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

R454	Revista do Ministério Público Brasileiro - RMPB, ano 1, n. 2, jul./dez. 2024. Belo Horizonte: Fórum, 2024.
	Semestral.
	e-ISSN: 2764-8117
	Modo de acesso: <www.>
	Título Abreviado: R. do Minist. públ. bras.
	DOI: 10.52028/RMPB
	Publicação do v. 1, n. 1, jun. 2022 pelo CDEMP, Curitiba/PR.
	1. Ministério Público. 2. Direito público. I. Fórum.
	CDD: 342 CDU: 342

SUMÁRIO

Editorial

Hermes Zaneti Júnior, Ana Maria Moreira Marchesan, Antônio Sergio Cordeiro Piedade	7
---	---

Estudo comparativo da legitimação do Ministério Público: Argentina e Brasil

José Maria Salgado, Hermes Zaneti Júnior	11
1 Introdução	12
2 Argentina	13
3 Um caso recente da Corte Suprema de Justiça da Nação Argentina (CJSN – CAF 80419/2015/CS1)	15
3.1 A decisão da CSJN	17
3.1.1 Voto do Juiz Rosenkrantz	17
3.1.2 Voto do Juiz Maqueda	18
3.1.3 Voto do Juiz Lorenzetti	19
3.1.4 Voto do Juiz Rosatti	20
3.2 A linha tradicional seguida pela maioria	21
3.2.1 O caso ou controvérsia	21
3.2.2 A legitimação	23
3.3 A novidade do voto dissidente	25
3.4 A relação processual foi corretamente estabelecida?	27
3.5 Legitimidade das decisões no âmbito de um processo participativo	28
4 O Ministério Público brasileiro	29
5 Conclusões	35
Referências	36

Litigância climática em face do atual estado de coisa inconstitucional e inconvenção no Brasil

Climate litigation in the face of the current unconstitutional and unconventional state of affair of in Brasil

Joana D'arc Dias Martins	39
Introdução	40
1 O estudo da mudança climática e o desenvolvimento histórico- evolutivo da regulação internacional	42
2 Acordo de Paris e as contribuições nacionalmente determinadas do Brasil	45
3 A PNMC (Lei nº 12.187/2009) e a atual condução da política climática pelo Estado brasileiro	48

4	Interdependência entre a mudança climática e a crise dos direitos humanos e fundamentais.....	51
5	Desastres ambientais e vulnerabilidades: a mudança climática como multiplicadora de riscos.....	54
6	A “constitucionalização” da proteção ambiental e climática na Constituição de 1988	57
7	O atual estado de coisa inconstitucional – ambiental e climático – no Brasil	58
8	Litigância climática no Brasil na era dos desastres ambientais em face do desmonte das políticas públicas de proteção ecológica	62
	Conclusões	64
	Referências.....	66

Ministério Público interagente como instrumento de superação do paradigma da cidadania sacrificial

Interagent Public Attorney's Office as an instrument to overcome the paradigm of sacrificial citizenship

Karla Adriana Holanda Farias Vieira, Maira Lopes de Castro	71
Introdução	72
1 Gestão de conflitos e cidadania sacrificial	73
2 Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público.....	76
2.1 Das práticas autocompositivas no âmbito do Ministério Público	78
3 O papel do Ministério Público interagente na superação do paradigma da cidadania sacrificial em Wendy Brown.....	80
Considerações finais	81
Referências.....	82

Relatório e análise da atuação da Rede-Saúde do MPMG durante a pandemia causada pelo novo coronavírus

Report and analysis of the performance of the MPMG's Rede-Saúde during the pandemic caused by the novel coronavirus

Luciano Moreira de Oliveira, Marcela Damásio Ribeiro de Castro, Maria Gabriela Araújo Diniz	85
1 Introdução	86
2 Atuação do Ministério Público de Minas Gerais durante a pandemia do novo coronavírus	89
2.1 Temas de atuação específicos	92
2.2 Temas que ainda vão merecer atenção dos órgãos de execução e das coordenadorias regionais das promotorias de justiça de defesa da saúde	96
3 Conclusão	98
Referências.....	98

A intersectorialidade entre as políticas públicas de saúde e de assistência social para pessoas em situação de rua

Intersectorality between public health and social assistance policies for homeless people

Alzeni Bonela Vitorino Poletti, Brendha Vitalino Dias, Itamar Ávila Ramos	103
Introdução	104
1 As políticas públicas para as pessoas em situação de rua no Brasil	105
1.1 A desigualdade social no Brasil e as pessoas em situação de rua	106
1.2 Cenário atual das políticas públicas de saúde no Brasil para pessoas em situação de rua	109
2 Acesso à saúde pública e à assistência social no Brasil para pessoas em situação de rua	112
2.1 A intersectorialidade necessária entre as políticas de saúde pública e de assistência social para as pessoas em situação de rua	115
2.2 Fluxos de encaminhamentos – Saúde pública e assistência social	116
2.3 Propostas acolhedoras e humanizadas – Comitês intersectoriais executivos coordenados pelos prefeitos e governadores	118
2.4 A atuação Ministério Público do ES na defesa do acesso ao direito à saúde da população em situação de rua	121
Conclusões	123
Referências	124

Amazônia: visibilidade do narcotráfico e seus embates

Amazon: visibility of drug trafficking and its conflicts

Ana Maria Magalhães de Carvalho, Laís Cristina Silva Safe de Matos	129
Introdução	130
O território brasileiro das drogas e do crime organizado	131
Normas penais sobre drogas	133
Normas penais sobre crime organizado	136
Enfrentamento da criminalidade na Amazônia	138
O narcotráfico na Amazônia: da organização aos mecanismos de combate da segurança pública e do Ministério Público	140
Conclusão	154
Referências	155

Relato de experiências: a produção do GEDHA/CEAF-MPPA/ CNPq e o Observatório de Direitos Humanos (Projeto Expresso DH)

Joyce Cardoso Olímpio Ikeda	159
Introdução	160
1 GEDHA/CEAF: tecnologia e inovação social no âmbito do MPPA	161
2 Observatório de Direitos Humanos da Amazônia – Expresso DH	169

3	Perspectivas da produção do conhecimento no âmbito do MP	173
	Considerações finais	175
	Referências	177

Da lide à pirâmide da litigância: o conflito como objeto de estudo do direito processual

Susana Henriques da Costa	179
--	-----

1	Introdução	179
2	A polêmica entre Cernelutti e Calamandrei sobre o conceito de lide.....	180
3	O resgate do conflito sociojurídico como objeto do direito processual ...	183
4	O acesso à justiça e a pirâmide da litigância de Felstiner, Abel e Sarat	185
5	Considerações finais	190
	Referências	192

Modelo processual estrutural e atuação extrajudicial do Ministério Público: funcionalidade, consensualidade e efetividade

Structural procedural model and extrajudicial action of the Public Prosecutor's Office: functionality, consensuality and effectiveness

Fernando Rodrigues Martins, Gisela Potério Santos Saldanha	195
---	-----

1	Introdução. Fontes jurídicas e “ondas de recepção”	196
2	Processo estrutural: modelo processual aproximado da tópica.....	197
3	Processos estruturais: despolarização, participação e deveres fundamentais do Ministério Público	199
4	A atuação estrutural do Ministério Público. Uma proposta	203
5	Considerações finais	206
	Referências	206

DIRETRIZES PARA AUTORES	209
-------------------------------	-----

EDITORIAL

Caros leitores,

Apresentamos a vocês a 2ª edição da *Revista Jurídica do Ministério Público Brasileiro*. Construída para atender ao padrão Qualis de avaliação de periódicos, este fascículo conta com autores de dentro e fora do país, com contribuições vindas do Acre, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, São Paulo, Pará e também da Argentina.

Marcada pela pluralidade, esta edição discute temas multidisciplinares afetos às variadas áreas de atuação do Ministério Público brasileiro. Em sua construção, foram compilados pelos pareceristas *ad hoc* 7 artigos científicos que trazem importantes discussões técnico-científicas. Pela relevância do tema abordado, apresentamos também uma autora convidada, totalizando 8 seções de robusta produção acadêmica.

Em sintonia com a linha editorial que transita pelas diversas áreas de atuação ministerial, apresentamos primeiramente um estudo comparativo entre as atribuições legais dos Ministérios Públicos do Brasil e Argentina; passando pelo estudo do direito ambiental e as consequências das mudanças climáticas; o papel no Ministério Público na autocomposição de conflitos; a atuação do Ministério Público perante a emergência em saúde pública causada pela pandemia de Covid-19; as conexões entre a assistência social e a saúde para o desenvolvimento de políticas públicas para as pessoas em situação de rua; os desdobramentos do combate ao narcotráfico na Região Amazônica; e um estudo de caso acerca do desenvolvimento de Grupo de Estudo e Pesquisa sobre desenvolvimento e direitos humanos na Amazônia, trazendo importante análise sobre a educação profissional desenvolvida dentro da instituição.

Para enriquecer esta publicação, também contamos com importante discussão acerca do direito processual, retornando ao conceito de lide e de suas transformações contemporâneas.

Convidamos vocês a apreciarem a leitura! Caso tenham interesse em contribuir com a publicação, seja como autor, seja como avaliador, a *Revista do Ministério Público Brasileiro* permanece com a submissão de artigos aberta pelo *site* <https://revista.cdemp.org.br/index.php/revista/index> e também pelo *e-mail* revistadomp.cdemp@gmail.com.

Hermes Zaneti Júnior

Promotor de Justiça do MPES. Dirigente do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF/MPES). Presidente do Conselho Nacional de Diretores de Escolas e Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do MP Brasileiro (CDEMP).

Ana Maria Moreira Marchesan

Procuradora de Justiça no Estado do Rio Grande do Sul. Mestre e Doutora em Direito Ambiental e Biodireito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Diretora do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF/MPRS).

Antônio Sergio Cordeiro Piedade

Procurador de Justiça do MP/MT. Coordenador do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional - Escola Institucional do MPMT. Doutor e mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

DOCTRINA
ARTIGOS

Estudo comparativo da legitimação do Ministério Público: Argentina e Brasil

José Maria Salgado

Profesor Adjunto Ordinario en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Profesor Titular Ordinario en la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ).

Hermes Zaneti Júnior

Professor de Direito Processual Civil na Graduação e Mestrado da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). Doutor em Direito, área de concentração Teoria do Direito e Filosofia do Direito, pela Università degli Studi di Roma 3 (UNIROMA3). Doutor e Mestre em Direito, área de concentração Direito Processual, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pós-Doutor na Università degli Studi di Torino-IT (UNITO). *Visiting Scholar* na Universidade de Zagreb, 2023 (Programa Erasmus +). Membro da IAPL (International Association of Procedural Law), IIDP (Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal), IBDP (Instituto Brasileiro de Direito Processual). Membro da Abrampa (Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente) e do MPCON (Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor). Pesquisador Líder do Grupo de Pesquisa Fundamentos do Processo Civil Contemporâneo (FPCC/UFES) vinculado ao Laprocon – Laboratório Processo e Constituição. Promotor de Justiça no Estado do Espírito Santo (MPES). Dirigente do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Espírito Santo (CEAF/MPES). Presidente do Colégio de Diretores de Escolas e Centros de Estudo e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Brasil (CDEMP). Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo – Fapes como coordenador do Projeto Direito Processual Estrutural dos Desastres, desenvolvido no Instituto: Universidade Federal do Espírito Santo (UFES – Vitória) – Edital: Edital Fapes nº 22/2023 – Bolsa Pesquisador Capixaba – BPC2024. E-mail: hermeszanetijr@gmail.com.

Resumo: O presente estudo faz uma análise comparativa da legitimação do Ministério Público na Argentina e no Brasil, partindo de um caso recente da Corte Suprema de Justiça da Nação Argentina. Inicialmente, discute-se o direito argentino e o potencial interpretativo no ordenamento jurídico daquele país para reconhecimento da legitimação coletiva para a tutela do interesse público, bem como a transformação do Ministério Público nesse contexto de um mero protetor de direitos individuais em fiscal do ordenamento jurídico e promotor dos direitos coletivos. Posteriormente, exploram-se a trajetória, a legislação e a prática do Ministério Público no Brasil, destacando-se sua função na tutela coletiva. A comparação entre os dois modelos revela a necessidade de revisitar a atuação do Ministério Público de fiscal da lei e protetor dos direitos individuais indisponíveis para defensor do interesse público primário e social

centrado na Constituição, agindo como *custos societatis*. O trabalho também evidencia a importância de uma instituição autônoma, com orçamento próprio, capacitada e independente para agir em processos que envolvem direitos difusos e coletivos.

Palavras-chave: Ministério Público. Legitimação. Tutela coletiva. Direito argentino. Direito brasileiro.

Abstract: This study provides a comparative analysis of the legal standing of the Public Prosecutor's Office in Argentina and Brazil, based on a recent case from the Supreme Court of Justice of the Nation of Argentina. Initially, it discusses Argentine law and the interpretative potential within the country's legal system for recognizing collective standing for the protection of public interest, as well as the transformation of the Public Prosecutor's Office from a mere protector of individual rights to a guardian of legal order and promoter of collective rights. Subsequently, it explores the trajectory, legislation, and practices of the Public Prosecutor's Office in Brazil, highlighting its role in collective redress. The comparison between the two models reveals the need to revisit the role of the Public Prosecutor's Office, transitioning from a guardian of the law and protector of individual inalienable rights to a defender of the primary and social public interest centered on the Constitution, acting as *custos societatis*. The study also underscores the importance of an autonomous, budget-independent, capable, and independent institution to act in cases involving diffuse and collective rights.

Keywords: Public Prosecutor's Office. Legal Standing. Collective Redress. Argentine Law. Brazilian Law.

Sumário: 1 Introdução – 2 Argentina – 3 Um caso recente da Corte Suprema de Justiça da Nação Argentina (CJSN – CAF 80419/2015/CS1) – 4 O Ministério Público brasileiro – 5 Conclusões – Referências

1 Introdução

Este texto busca, partindo de uma experiência concreta recente da Corte Suprema de Justiça da Nação Argentina, efetuar uma comparação com o modelo brasileiro do Ministério Público. Em um primeiro momento, serão discutidas as questões relativas ao direito argentino, com especial destaque para o potencial interpretativo do ordenamento jurídico atual. Depois, serão analisadas, de maneira breve e comparativa, a história, a legislação, a doutrina e a prática do Ministério Público no Brasil, com especial atenção também às decisões das Cortes Supremas brasileiras.

A comparação entre o caso brasileiro e argentino permite perceber a necessidade de revisitar a atuação do Ministério Público na tutela coletiva. Reconhecer que a instituição é parte do sistema de justiça e a gradual passagem do interesse público centralizado no Estado para o interesse público centrado na Constituição. Portanto, um Ministério Público atuando como instituição de garantia na defesa do povo, pelo povo e para o povo, em democracias constitucionais contramajoritárias. Agência independente *pro-accountability*, capaz de unificar os interesses de liberais, conservadores e progressistas dos poderes políticos a partir de um pacto de direitos humanos e fundamentais. É justamente esse pacto constitucional que exige uma instituição autônoma, especializada e independente que possa acionar o Poder Judiciário e atuar como *custos juris* em todos os processos que envolvam direitos

difusos e de grupos. Essa atuação, contudo, longe de fomentar um ultrapassado paternalismo, deve preservar e fomentar os espaços de participação direta dos grupos atingidos.

Para compreender a extensão dessas mudanças, iremos considerar que o sistema de justiça é formado por instituições, profissionais e processo. Essa tricotomia será explorada para demonstrar a necessidade de uma instituição que se ocupe desses novos interesses públicos e direitos de grupo (meio ambiente, consumidores, trabalhadores, educação, saúde etc.), que tenha profissionais especializados e treinados, com assessoria técnica de *experts* e instrumentos de investigação capazes de reduzir os déficits de informação e da falta das capacidades institucionais. Para consolidar essas instituições é necessário reforçar a necessidade de previsão normativa, preferencialmente constitucional e legal, da legitimação processual e das técnicas processuais mínimas capazes de garantir dogmaticamente esses objetivos.

2 Argentina

A origem da figura está na proteção do tesouro real (fazenda pública), e, no regime monárquico, continuou defendendo o interesse geral. Ao chegar à Argentina, devido ao seu caráter republicano e democrático na organização do Estado, foi colocado na órbita do Poder Executivo. Seu desenvolvimento no campo do direito processual está ligado à defesa dos interesses públicos além do fisco.

A Reforma da Constituição de 1994 considerou que o dever de promover a atuação da justiça se refere a garantir a permanência do serviço de justiça, que, além disso, deve defender a legalidade e os interesses gerais da sociedade. Houve a ideia de que o Ministério Público deveria tutelar a ética pública e combater as manifestações delitivas que coloquem em dúvida a credibilidade do sistema democrático, como, por exemplo, todas as atividades que, como a lavagem de dinheiro, o tráfico de drogas, a fraude fiscal e os processos de licitação pública questionáveis, produzem no corpo social um descrédito ou desmerecimento em relação ao valor da justiça e à eficácia de seu funcionamento.

A partir deste contexto geral ocorreu uma transformação significativa no direito constitucional contemporâneo. Atualmente, o Ministério Público é um órgão bicéfalo cujas autoridades máximas são o Defensor-Geral e o Procurador-Geral da Nação. A lei orgânica do Ministério Público teve duas etapas.¹ Foram sancionadas duas

¹ Entre 1998 e 2015 vigorou a Lei nº 24.946.

normas, as leis nºs 27.148 e 27.149, que tratam, respectivamente, do Ministério Público Fiscal e do Ministério Público de Defesa.

No que se refere à regulação das funções do Ministério Público Fiscal, indica que

é o órgão encarregado de promover a atuação da justiça em defesa da legalidade e dos interesses gerais da sociedade. Em especial, tem por missão velar pela efetiva vigência da Constituição Nacional e dos instrumentos internacionais de direitos humanos de que a República seja parte e garantir o acesso à justiça de todos os habitantes (art. 1º, lei 27.148).

Possui autonomia funcional e independência, aspectos que foram consagrados no art. 120 da Constituição Nacional.

De maneira geral, no âmbito não penal, cabe ao Ministério Público Fiscal exercer suas funções naqueles assuntos de ordem ou interesse público, como os constitucionais, os de competência, os de prescrição e os de impedimento ou suspeição de magistrados.

O art. 2º da Lei nº 27.148 estabelece:

Funções na defesa da Constituição e dos interesses gerais da sociedade. Para garantir a efetiva vigência da Constituição Nacional e dos instrumentos internacionais de direitos humanos de que a República seja parte, o Ministério Público Fiscal da Nação deverá:

- a) Emitir parecer nas causas que cheguem ao conhecimento da Corte Suprema de Justiça da Nação, sempre que houver controvérsia sobre a interpretação ou aplicação direta de uma norma da Constituição Nacional ou dos instrumentos internacionais de direitos humanos de que a República seja parte; isso será determinado pelo Procurador-Geral da Nação a partir da análise de disposições normativas ou das circunstâncias e particularidades da causa.
- b) Emitir parecer em qualquer outro assunto em que a Corte Suprema de Justiça da Nação requeira seu parecer fundamentado em razões de gravidade institucional ou pela importância das normas legais questionadas.

Além disso, o Ministério Público Fiscal da Nação poderá intervir, conforme as circunstâncias e a importância do assunto, nos casos apresentados em qualquer tribunal federal do país ou tribunal nacional com competência sobre a Cidade Autônoma de Buenos Aires, nos casos em que essa competência não tenha sido transferida,

sempre que neles se questione a vigência da Constituição ou dos instrumentos internacionais de direitos humanos de que a República seja parte, ou se trate de:

- c) Conflitos em que estejam afetados interesses coletivos ou difusos.
- d) Conflitos em que esteja afetado o interesse geral da sociedade ou uma política pública relevante.
- e) Conflitos em que esteja gravemente afetado o acesso à justiça devido à especial vulnerabilidade de uma das partes ou pela notória assimetria entre elas.
- f) Conflitos de competência e jurisdição dos órgãos jurisdicionais.
- g) Casos em que uma norma especial o determine.

Suas funções em matéria penal estão reguladas pelo art. 3º da referida norma, nos seguintes termos:

Cabe ao Ministério Público Fiscal da Nação estabelecer a política de persecução penal e exercer a ação penal pública, conforme estabelecido pelo Código Processual Penal da Nação e leis complementares, em todos os delitos federais e naqueles delitos ordinários cometidos no âmbito da Cidade Autônoma de Buenos Aires, enquanto sua competência não tiver sido transferida para a jurisdição local.

Além disso, intervém e gerencia no país todos os pedidos de extradição realizados por outros Estados.

É preciso registrar que a configuração jurídico-política da federação argentina faz com que as competências ou atribuições do Ministério Público Fiscal da Nação sejam limitadas às matérias federais, cada estado-membro tendo seu próprio Ministério Público, com legislação material e processual específica, ainda que normalmente se utilizem as mesmas normas e princípios da legislação-quadro nacional.

A legitimação do Ministério Público Fiscal em questões não penais, conforme mencionado anteriormente, não teve um grande desenvolvimento na Argentina. Excepcionalmente, foi reconhecida sua legitimação extraordinária em diversas normas específicas, como a Lei de Falências (art. 51 da Lei nº 24.522), a Lei de Defesa dos Consumidores e Usuários (arts. 52 e 54 da Lei nº 24.240) ou os direitos de incidência coletiva (art. 43 da CN).

3 Um caso recente da Corte Suprema de Justiça da Nação Argentina (CJSN – CAF 80419/2015/CS1)

A decisão da Corte Suprema de Justiça da Nação, de 6.9.2023, no caso “Universidad Nacional de La Matanza e outros c/ EN – M Cultura y Educación

s/ amparo ley 16.986”,² permite revisar a legitimação do Ministério Público Fiscal (doravante MPF) nas causas não penais.

O titular do Juizado em Contencioso Administrativo Federal nº 9 acolheu uma demanda apresentada pela Universidad Nacional de La Matanza no âmbito de um processo de *amparo* contra o Estado Nacional – Poder Executivo Nacional, Ministério da Cultura e Educação. Declarou a inconstitucionalidade dos arts. 2 e 4 da Lei nº 27.204 – Lei de Implementação Eficaz da Responsabilidade do Estado no Nível de Educação Superior, que modificavam os arts. 2 e 7 da Lei nº 24.521 no que diz respeito à responsabilidade dos Estados em relação à prestação do serviço de educação superior e às condições para ingressar nas instituições de nível superior.

A decisão foi motivada pelo fato de que as disposições questionadas,

[...] ao estabelecerem – entre outras questões – o acesso livre e irrestrito à educação superior, desconhecem não só a autonomia das universidades, mas também – e sem prejuízo das nobres intenções que motivaram o Congresso Nacional – o disposto no artigo 13, inciso 2, alínea “c”, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, [...] ao reconhecer o pleno exercício do direito à educação superior, mas com base na capacidade de cada um (conforme citação da CSJN no considerando 2º).

As partes consentiram com a decisão. A representação do Estado Nacional manifestou ter recebido instruções superiores no sentido de não apelar da sentença; para esses efeitos, foi anexada uma nota do Chefe de Gabinete do Ministério da Educação e Esportes na qual se consignava essa orientação.

O MPF, por outro lado, apelou da sentença. Em primeira instância, o recurso foi concedido e mantido pelo Procurador-Geral perante a Câmara de Apelações em Contencioso Administrativo Federal, que, além disso, suscitou a questão federal. Antes disso, a intervenção do MPF na causa tinha sido para emitir parecer sobre a viabilidade da ação de *amparo*.

A Sala III do mencionado tribunal rejeitou o recurso de apelação. Observou que o MPF havia sido convocado ao processo para emitir parecer sobre a inconstitucionalidade arguida e a admissibilidade formal do *amparo*, nos termos do art. 25, inc. g) e h) e art. 39 – segundo parágrafo – da Lei nº 24.946, que estabelecem entre suas funções: “g) Zelar pela observância da Constituição Nacional e das leis da República. h) Zelar pelo efetivo cumprimento do devido processo legal”, e intervir

² CAF 80419/2015/CS1.

nos processos de mandado de segurança. Referiu que a decisão que eventualmente pudesse ser proferida não poderia ter efeito em relação às partes, para quem a sentença já havia transitado em julgado. Estabeleceu que a ausência de caso ou controvérsia geraria uma declaração abstrata sobre a constitucionalidade das normas impugnadas, o que é alheio ao sistema de controle de constitucionalidade concreto. Nessas condições, não existia uma controvérsia atual que habilitasse a jurisdição do tribunal, dado que a sentença da instância inferior havia transitado em julgado.

O Procurador-Geral interpôs recurso extraordinário contra a decisão referida, argumentando que o MPF havia sido privado de instar a revisão da interpretação do art. 5, parágrafo 2, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Acrescentou que existia um conflito entre uma lei do Congresso da Nação e a Constituição Nacional – art. 75, inc. 19, na medida em que a sentença atacada encerrou o debate sobre uma política pública relevante subjacente na norma desqualificada, como o direito à educação e o governo universitário. Também fundamentou o recurso na causa de gravidade institucional, pela desnaturação da função do MPF; ao não apelar da decisão, considerou que também se violava o princípio da separação dos poderes, visto que se admitiu que duas organizações administrativas (universidade e ministério) conviessem sobre a invalidade de uma norma vinculada ao reconhecimento de direitos individuais e a retirassem do conhecimento da CSJN. Alegou também a arbitrariedade da decisão, pelo afastamento da solução normativa aplicável ao caso.

O recurso extraordinário foi negado *in limine*. A CSJN revogou essa decisão devido à omissão do traslado respectivo e ordenou que, por quem de direito, fosse concedido.

3.1 A decisão da CSJN

A decisão da CSJN foi composta por quatro votos individuais. Os juízes Rosenkrantz, Maqueda e Lorenzetti consideraram que o recurso extraordinário deveria ser admitido e a sentença confirmada; enquanto Rosatti entendeu que o caminho extraordinário deveria ser aberto, embora correspondesse a revogar a decisão, e o recurso contra a sentença de primeira instância devesse ser concedido.

3.1.1 Voto do Juiz Rosenkrantz

Rosenkrantz iniciou o desenvolvimento da decisão perguntando-se se, não tendo as partes apelado, o MPF tem legitimidade para fazê-lo em um processo não penal no qual não assumiu o papel de parte. Lembrou que a existência de um caso

judicial é uma condição para a intervenção dos tribunais nacionais, pois limita sua intervenção nas atividades legislativa e executiva em resguardo da separação de poderes. A ampliação da legitimidade operada com a reforma constitucional de 1994, em seu art. 120, não alterou a necessidade de que exista um caso ou controvérsia. Considerou que a modificação do art. 100, atual art. 116, não era um ponto incluído na Lei da Necessidade de Reforma Constitucional (Lei nº 24.309). Disto concluiu que o MPF não foi autorizado a instaurar uma espécie de ação popular, ou a perseguir pretensões abstratas sobre a constitucionalidade de normas ou atos de outros poderes voltados para a depuração objetiva do ordenamento jurídico.

Acrescentou que essa reforma não conferiu ao MPF uma legitimidade extraordinária que lhe permitisse litigar interesses alheios, como ocorre com o Defensor do Povo da Nação (*Ombudsman* argentino) nas ações que visam à defesa de interesses de incidência coletiva. Lembrou que a interpretação literal do art. 120 da CN coincide com as manifestações feitas pelos constituintes de 1994 durante os debates. Estas, além disso, foram acolhidas pelas leis nºs 24.946 e 27.148, que regulamentam as faculdades e competências do referido artigo.

Diferenciou também precedentes nos quais o MPF foi parte titular da relação jurídica substancial e aqueles nos quais existiu uma autorização legal expressa que validou sua atuação, como o caso do art. 51 da Lei nº 24.522 em matéria concursal ou dos arts. 52 e 54 da Lei nº 24.240 relativa às relações de consumo.

Pontuou que o valor de coisa julgada alcançado pela decisão consentida pelas partes não implicava de forma alguma uma restrição dos direitos daqueles que pudessem aspirar a cursar estudos superiores na Universidad Nacional de La Matanza, que não seriam impedidos de formular um questionamento a esse respeito. Acrescentou que também não se tratou de um caso coletivo relativo aos direitos individuais homogêneos.

3.1.2 Voto do Juiz Maqueda

Maqueda considerou que deveria ser aberta a instância extraordinária, pois, embora se tratasse de uma questão de índole processual, esta estava relacionada ao alcance da atuação pretendida pelo MPF à luz do art. 120 da CN. Em seguida, detalhou as funções do MPF com base no preceito citado e na Lei nº 27.148, lembrando que teve a oportunidade de se manifestar sobre a competência do tribunal que interveio, assim como sobre a viabilidade do *amparo* e a constitucionalidade das normas impugnadas.

Em um voto muito semelhante ao de Rosenkrantz, destacou que a natureza da pretensão exercida pela autora e o papel assumido pelo MPF no processo não se tratavam de um caso em que se devesse reconhecer ao recorrente o caráter de parte, ou aptidão suficiente para contestar o decidido pelo juiz na sentença que pôs fim à controvérsia. Também mencionou que o MPF não foi parte demandada, nem se tratava dos casos em que existe uma autorização legal expressa (concursal ou de consumo), e tampouco era um caso em que estivessem em jogo direitos de incidência coletiva ou comprometidos direitos individuais homogêneos. Assim como Rosenkrantz, ressaltou que o valor de coisa julgada não restringia a possibilidade de formular impugnações por parte daqueles que aspirassem a cursar estudos superiores na Universidad Nacional de La Matanza.

Por isso, concluiu que, não estando presente o requisito da existência de um caso ou controvérsia judicial que tenha atualidade, assim como o limite fixado para a intervenção do MPF conforme o tipo de pretensão ou processo, este não poderia intervir sem essa habilitação, visto que não é parte e a controvérsia já havia sido concluída.

3.1.3 Voto do Juiz Lorenzetti

Lorenzetti concordou com os considerandos 1 a 20 do voto de Maqueda, que – como indicamos – não eram substancialmente distintos dos escritos anteriormente por Rosenkrantz. Em seus fundamentos específicos, mencionou um caso em que se omitiu a intervenção do MPF, e o agravo articulado era irreparável diante do flagrante de violação do devido processo, cuja salvaguarda exigiu assegurar uma administração de justiça incontestável, visto que a exclusão do MPF o impediu de cumprir sua missão constitucional de intervir em defesa da legalidade e dos interesses gerais da sociedade,³ o que também foi mencionado no mesmo sentido pelos votos precedentes.

Concluiu lembrando a intervenção do MPF em matéria de consumo e, assim como seus colegas, afirmou que, diante da inexistência de um caso ou controvérsia judicial que tenha atualidade, bem como das disposições da Lei nº 27.148 que

³ “É procedente o recurso extraordinário interposto pelo Ministério Público Fiscal contra a sentença que omitiu permitir a intervenção previa se o agravo articulado não poderia ser objeto de reparação ulterior, ante a flagrante violação do devido processo, cuja salvaguarda exige assegurar uma inobjetável administração da justiça; no entanto a exclusão daquele impede ao Fiscal Geral cumprir com seu dever constitucional de intervir na defesa da legalidade e dos interesses gerais da sociedade” (CSJN, 8-10-2020, “HSBC Bank Argentina S.A. c/ Fajardo, Silvina Magali s/ secuestro prendario”, Fallos: 343:1233).

aludem a esse limite, com o alcance que lhe corresponde dar conforme o tipo de pretensão ou processo em questão, não há legitimidade para impugnar a sentença que foi concedida, já que a controvérsia havia sido concluída.

3.1.4 Voto do Juiz Rosatti

O voto partiu do mesmo questionamento dos anteriores: se o MPF possui legitimidade para apelar da decisão que foi consentida pelas partes em matéria não penal. Destacou que se tratava de uma questão federal, especialmente no caso em que os litigantes se conformam ou desistem de pretensões e/ou consentem com decisões que declaram a inconstitucionalidade de normas invocadas como relevantes.

Ele mencionou que o MPF é um organismo independente e autônomo, cuja função específica é promover a atuação da justiça em defesa da legalidade e dos interesses gerais da sociedade, em coordenação com as demais autoridades da República. Em seguida, lembrou dos debates ocorridos no âmbito da Convenção Constituinte de 1994.

Nesse contexto, explicou que os juízes não podem substituir a determinação do MPF sobre a existência de interesses gerais da sociedade que demandem sua intervenção nem sobre o alcance ou a modalidade de sua atuação. Isso projetou o funcionamento do MPF em três eixos:

- i) sua importância como elemento insubstituível na correta prestação do serviço de justiça por parte dos tribunais da Nação, na medida em que é o órgão que promove sua atuação; ii) sua autonomia, independência e excepcionalidade frente aos três poderes constituídos; iii) o mandato constitucional de exercer suas funções junto a esses poderes de forma coordenada e nunca subordinada.

Assim, ele resumiu a regulamentação efetuada pelas leis nºs 27.148 e 27.149.

Defendeu que a regra interpretativa que deveria prevalecer era a de dar plenos efeitos à vontade do legislador, cuja principal fonte é o texto da lei, sem presumir sua inconsistência. Ou seja, adotando um critério que conciliasse as normas e supusesse a harmonização integral do ordenamento jurídico como um sistema.

Explicou que,

Submeter a admissibilidade do recurso à qualidade de parte processual em causas não penais, mediante o consentimento da sentença de primeira instância pelo Estado Nacional, implica: i) adicionar, por via interpretativa, um requisito para o exercício dessas competências que

não encontra fundamento no texto da lei citada; ii) confrontar as diretrizes constitucionais previamente mencionadas, ao subordinar – neste caso – o funcionamento do Ministério Público à vontade de um órgão dependente do Poder Executivo; e iii) confundir o interesse público processual que pode representar o Estado Nacional – quando é parte do processo – como legitimado passivo diante de um *amparo*, com a defesa da legalidade e dos interesses gerais da sociedade que exercem os *Fiscales* [promotores de justiça] nessas matérias.

Considerou que, no caso, os arts. 116 e 120 da CN estavam em tensão, o que exigia assumir a presunção de não contradição do ordenamento. Além disso, destacou que não se deve perder de vista que a CN busca uma inter-relação equilibrada de funções, própria do sistema republicano, com cada um dos poderes cumprindo seus mandatos no âmbito de suas respectivas competências e zelando pelo cumprimento deles pelos outros poderes.

Concluiu que o MPF possui legitimidade para recorrer da sentença com base no que está estabelecido no art. 31, inc. b) da Lei nº 27.148 – que substituiu “fazer parte” por “peticionar” (conforme o art. 41 da Lei nº 24.946) – ao atuar em defesa de uma norma vinculada a uma política pública relevante.

3.2 A linha tradicional seguida pela maioria

A maioria seguiu uma postura tradicional em relação à análise da questão. A comparação dos três votos que a compõem, por suas escassas diferenças, nenhuma substancial, não justificava – a meu ver – que não pudessem concordar em um voto único.

3.2.1 O caso ou controvérsia

Na Argentina, no âmbito federal, o controle de constitucionalidade é realizado dentro de um sistema difuso puro, fiel reflexo do sistema vigente também no âmbito federal dos Estados Unidos da América.

As particularidades do sistema residem no fato de que o controle da validade das normas e sua comparação com o bloco de constitucionalidade – integrado pela Constituição Nacional e pelos tratados internacionais equiparados a essa hierarquia no art. 75, inc. 22 – podem ser exercidos indistintamente por qualquer juiz, desde que esteja diante de um caso ou controvérsia baseados em uma relação jurídica – art. 2 da Lei nº 27, 116 e 117 da Constituição Nacional – e que sua análise seja necessária para resolver a questão submetida à decisão. Limitando-se ao “[...] conhecimento e decisão de todas as causas que tratem de pontos regidos pela

Constituição, e pelas leis da Nação [...]”. Esta diretriz nunca foi abandonada pela Corte, que a adotou desde seus primeiros julgados.⁴

Como indicam em seus votos Rosenkrantz, Maqueda e Lorenzetti, trata-se de uma forma de limitar a função judicial e de sustentar a teoria da separação dos poderes, preservando a autonomia do Executivo e do Legislativo.⁵

Joaquín V. González explicava que os Tribunais

não podem, por si só, tomar uma lei ou uma cláusula constitucional e estudá-las e interpretá-las em teoria, sem um caso judicial que provoque sua aplicação estrita. Assim, os juízes da Corte e os demais juízes inferiores não podem fazer declarações gerais nem responder consultas sobre o sentido ou a validade das leis: sua faculdade para explicá-las ou interpretá-las exerce-se apenas aplicando-as às questões que são suscitadas ou trazidas a eles pelas partes, para assegurar o exercício dos direitos ou o cumprimento das obrigações. Conceder tais faculdades seria dar ao Poder Judiciário maior força e autoridade que aos outros dois, destruindo o sistema de Governo e expondo-os a controvérsias contínuas.⁶

Embora a existência de uma controvérsia entre partes com interesses opostos, ou “caso”, seja a chave de acesso que habilita o exercício da função jurisdicional, ao longo da história houve decisões que revisaram e modificaram o conceito de caso, em geral para ampliá-lo. Por exemplo, no que se refere às questões políticas e sua revisão judicial, e à ação declaratória de inconstitucionalidade – desvinculando-a da pretensão condenatória – no caso “Santiago del Estero c/ Y.P.F.”⁷ ou aos direitos de incidência coletiva, sejam difusos, coletivos ou individuais homogêneos, como no caso “Halabi”.⁸

Isso permitiu, ao longo do tempo, que os juízes comesçassem a tratar de temas inovadores e ampliassem o espectro do âmbito no qual exercem sua função.

Em algumas ocasiões, a Corte se pronunciou em casos que já haviam sido resolvidos, considerando que a questão poderia se repetir em situações análogas no futuro, o que deve ser considerado uma exceção.⁹

⁴ C.S.J.N., 8-3-1865, “Montes de Oca, Augusto c/ Fisco Nacional”, Decisões: 1:455.

⁵ SCALIA, Antonin, The doctrine of standing as an essential element of the separation of powers. *Suffolk U.L. Rev.*, v. 17, p. 881, 1983.

⁶ GONZÁLEZ, Joaquín V. *Manual de la Constitución Argentina*. Buenos Aires: Ángel Estrada y Cia. S.A. Editores, 1971. p. 589.

⁷ CSJN, 20-8-1985, “Provincia Santiago del Estero c/ Nación Argentina”, Decisões: 307:1379.

⁸ CSJN, 24-02-2009, “Halabi, Ernesto c/ P. E. N. – ley 25.873 dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986”, Decisões: 332:111.

⁹ “Embora os autores já tenham obtido as passagens que reivindicaram para viajar todos juntos no mesmo ônibus, circunstância pela qual o Estado Nacional demandado sustenta que a questão debatida se tornou abstrata, existe

No acórdão em análise, as partes encontraram a solução para seu conflito na sentença de primeira instância, de modo que o voto majoritário entendeu que a jurisdição estatal estava limitada em sua atuação pela ausência de um caso. É até paradoxal que tenha sido admitida a queixa pela negativa do recurso extraordinário federal, que antes havia sido negado pelo tribunal da causa. De fato, ao carecer de um caso, a impossibilidade de acessar a instância máxima jurisdicional do país era evidente, de modo que, sob uma perspectiva retrospectiva, percebe-se que foi corretamente rejeitado *in limine* pela segunda instância.

3.2.2 A legitimação

A decisão majoritária, em seus diferentes votos, distingue dois tipos de legitimação *ad causam* ou legitimação substancial: a ordinária e a extraordinária.

A primeira está restrita àquelas pessoas que titularizam a relação jurídica substancial, e os efeitos da decisão, consequentemente, terão impacto sobre esse caso concreto. Por isso, é importante, neste contexto, vincular o conceito de caso ou controvérsia com o de legitimação, já que é com base nesse aspecto que se poderá determinar quem são os sujeitos habilitados para realizar o pleito e/ou para responder-lhe.

Quando o juiz tem que resolver um problema de legitimação ordinária, realiza uma análise na qual verifica se a pessoa apresentada como reclamante no processo tem correspondência com a relação jurídica material que está sendo discutida. Se houver identidade entre ambas, concluirá que há legitimação ativa; de outra forma, haverá um defeito na ação que se busca promover, pois quem se apresenta não está habilitado pelo ordenamento para fazê-lo. O mesmo será feito em relação ao polo passivo.

Assim, vinculando ambos os conceitos, a jurisdição deve fazer duas perguntas de forma sequencial: 1) o pleito se sustenta em um caso ou controvérsia que autoriza a intervenção do Poder Judiciário? Apenas se a resposta for positiva deve-se questionar: 2) quem são os sujeitos que titularizam essa relação jurídica? São eles que atuam no processo? De forma inversa, se a primeira pergunta for respondida negativamente, não será viável responder à segunda.

um interesse para que esta Corte se pronuncie, tendo em vista a possibilidade de repetição dessa questão, o que justifica uma decisão esclarecedora (Decisões: 330:3160, considerando 3º)" (Voto de Lorenzetti, Fayt e Argibay, CSJN, 1-6-2010, "A., M. B e outro c/ EN – M1 Planificación – dto. 118/06 (ST) s/ amparo ley 16.986.", Decisões: 333:777).

Calamandrei, referindo-se à legitimação, explicava:

[...] é necessário que (lhe) seja apresentado precisamente por aquela pessoa que a lei considera como particularmente idônea para provocar, naquele caso concreto, a função jurisdicional. No entanto, mesmo quando a controvérsia se refere a um direito subjetivo privado, pode ocorrer que, excepcionalmente, haja uma atribuição a pessoas diversas do direito e da legitimação, o que permite ver também, na prática, a distinção entre esses dois momentos da ação (legitimação anômala).¹⁰

Assim, enquanto na legitimação ordinária não há diferenças entre quem se apresenta como titular do direito no plano material e quem está habilitado para o seu exercício no âmbito processual, na legitimação extraordinária a situação é distinta.

Na legitimação extraordinária, também chamada de anômala, o ponto de análise é outro. Por razões diversas, de política legislativa, em casos nos quais não exista um sujeito substancialmente predeterminado para dispor dos direitos, uma vez que estes se encontram difusos em um grupo de pessoas, tratando-se de direitos públicos subjetivos, pretendendo-se um amplo escrutínio cidadão em determinadas áreas, ou promovendo-se uma tutela especial a pessoas vulneráveis ou tradicionalmente relegadas, recorre-se a uma habilitação normativa que autoriza uma legitimação específica.

Em alguns casos, a legitimação pode ser indeterminada, como quando todo cidadão ou qualquer pessoa é habilitada, casos em que são reguladas as ações populares (ou, com maior tecnicidade, legitimações populares). No entanto, é comum que, nas ações populares, a legitimação seja reconhecida ou negada com base na relação do sujeito com o objeto do processo e a pretensão deduzida em torno dele, exigindo-se a reivindicação de um bem da vida específico.¹¹

Assim, a legitimação extraordinária exige realizar esse exame de confronto com a norma – já não com o caso – para poder concluir se uma pessoa está legalmente habilitada para promover um processo (acionar) e sustentar uma pretensão. Ou seja, na ação popular, a legitimação ativa é concedida de forma irrestrita, mas isso ocorrerá desde que o objeto do processo se refira à defesa de determinados interesses, conforme autorizado pela norma habilitante; geralmente, trata-se de interesses gerais, que podem ser estabelecidos com maior ou menor amplitude, implementando

¹⁰ CALAMANDREI, Piero. *Instituciones de derecho procesal civil*. Traducción de Santiago Sentís Melendo. Buenos Aires: El Foro, 1996. p. 262.

¹¹ BARRA, Rodolfo Carlos. La legitimación para accionar. Una cuestión constitucional. In: CASSAGNE, Juan C. (Dir.). Buenos Aires: Hammurabi, 2004. t. 1. p. 549.

variedades de ação popular, que podem variar desde a concreta ou específica, prevista para um caso determinado, até as abertas ou genéricas, sejam para um gênero determinado ou sem especificação alguma.¹²

Em outros casos, a legitimação extraordinária será determinada de maneira mais específica, por exemplo, ao chefe de Estado, a um grupo de legisladores, ao Defensor do Povo, ou a entidades encarregadas de um controle específico de uma atividade ou da implementação de uma política etc., de modo que apenas as pessoas físicas ou jurídicas indicadas serão aquelas que poderão promover a atividade jurisdicional.¹³

Essa é a linha seguida pela maioria. Por um lado, descarta-se a possibilidade de que o MPF tenha legitimação ordinária, já que não titulariza a relação jurídica substancial; por outro lado, aponta-se que não se trata de hipóteses nas quais existe uma habilitação legal que gere uma legitimação extraordinária, como seriam os casos da Lei de Falências (art. 51 da Lei nº 24.522), a Lei de Defesa dos Consumidores e Usuários (arts. 52 e 54 da Lei nº 24.240) ou os direitos de incidência coletiva (art. 43 da Constituição Nacional).

3.3 A novidade do voto dissidente

A postura disruptiva é assumida por Rosatti, ao habilitar a legitimação extraordinária do MPF para sustentar a vigência do conflito, mesmo quando as partes originárias o consideraram encerrado, com base no mandato constitucional de garantir o funcionamento dos tribunais para defender a legalidade e a existência de interesses gerais da sociedade que demandariam sua intervenção, além do fato de que atuava em defesa de uma norma vinculada a uma política pública de grande relevância.

Os fundamentos para a habilitação da legitimação do MPF para apelar da sentença, em minha opinião, conduzem à vinculação do caso a um conflito de direitos de incidência coletiva. Com efeito, se para as partes originárias o conflito

¹² Diz-se que “[...] a ação popular reconhece seus próprios limites materiais e processuais, que são: a) é indispensável que o Ordenamento jurídico seja a causa existencial, ou seja, que dela provenha e permita a ação popular; b) que o potencial autor tenha capacidade jurídica, segundo o dito Ordenamento; c) é requisito que no mesmo Ordenamento se estabeleça o âmbito material e substancial para o exercício de tal ação; d) deve existir a violação pública ou privada de um bem jurídico tutelado por dito Ordenamento de forma objetiva” (BASTERRA, Marcela I. Amparo colectivo, acciones de clase y acción popular. La legitimación según el artículo 43, 2º párrafo de la Constitución Nacional. In: SAGÜES, Nestor P. (Dir.). *Garantías y procesos constitucionales*. Mendoza: Jurídicas Cuyo, 2003. v. 1. p. 215).

¹³ Isso ocorre nos direitos de incidência coletiva do segundo parágrafo do art. 43 da Constituição Nacional, ver SALGADO, José María. *Tutela Individual Homogénea*. [s.l.]: Astrea, 2011.

estava extinto, o reconhecimento estabelecido no voto dissidente à legitimação extraordinária do MPF visa garantir uma adequada generalização dos efeitos da decisão e permitir, por essa via, a continuidade da atividade jurisdicional, assegurando que esta seja exaustiva e completa em seu exercício.

Nesse âmbito, o art. 43, segundo parágrafo, da Constituição Nacional justamente estabelece diversas legitimações extraordinárias: o afetado, o Defensor do Povo e associações que promovam esses fins.

O MPF não está mencionado no amplo rol de sujeitos previstos na norma citada. Isso, no entanto, não impediu que, dado que essa garantia deve ser interpretada como um patamar mínimo que pode ser ampliado em níveis inferiores, como a Lei de Defesa do Consumidor mencionada nos diversos votos, se lhe conferisse legitimação extraordinária tanto para casos individuais quanto coletivos.

O voto de Rosatti concede uma extensão ainda maior do que a anotada, já que não se tratava de um caso de consumo. A possibilidade, em seu tempo, foi defendida pela doutrina,¹⁴ tendo presente o que sucede na República Federativa do Brasil, onde o Ministério Público é quem impulsiona a maior parte das demandas de caráter coletivo.¹⁵

Na Argentina, manter a postura proposta por Rosatti exigiria avaliar se é necessário declarar a inconstitucionalidade por omissão da Lei Orgânica do Ministério Público Fiscal da Nação – 27.148, dado que, na leitura literal da norma, ela não é conclusiva quanto a essa possibilidade e, na hermenêutica proposta no voto, limitaria a interpretação do art. 120 da Constituição Nacional. Nesse sentido, quando o art. 31, inc. b) da Lei nº 27.148 se refere a “peticionar”, é necessário fazer um esforço interpretativo para equipará-lo à concessão de uma faculdade como a que aqui se confere. Atuar com legitimação processual em um conflito exigiria um conteúdo normativo mais robusto, que o tornasse indubitável.

A pergunta que não tem resposta, ou que não consigo encontrar, e que justifica a importância do voto dissidente, é: se, como diz a maioria, a decisão só tem efeitos entre as partes, qual é, então, o sentido da sentença? O questionamento retórico relaciona-se com o fato de que o objetivo da Universidade Nacional de La Matanza, no qual saiu vitoriosa, foi não aplicar certos artigos da Lei nº 27.204. No entanto,

¹⁴ VERBIC, Francisco. *Procesos colectivos*. [s.l.]: Astrea, 2007. p. 248.

¹⁵ Lei nº 7.347/85. Ver, entre outros, DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Proceso colectivo*. Tutela procesal de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Lima: Palestra, 2019. p. 287; GIDI, Antonio. *Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en Brasil*. Un modelo para países del derecho civil. México: Unam, 2004. p. 89.

como poderia fazê-lo se, na sua implementação, afetaria direitos de sujeitos que não participaram do processo?

O art. 4 da norma, que foi invalidado pelo acórdão, diz: “Este ingresso deve ser complementado por meio dos processos de nivelamento e orientação profissional e vocacional que cada instituição de ensino superior deve constituir, mas que em nenhum caso deve ter um caráter seletivo, excludente ou discriminador”.

Trata-se dos requisitos para os ingressantes à instituição de ensino superior, nos casos em que não tenham completado o ensino médio e tenham mais de 25 anos de idade, devendo demonstrar, por meio de avaliações, que possuem preparação ou experiência laboral compatível com os estudos que pretendem iniciar, bem como aptidões e conhecimentos suficientes para cursá-los de maneira satisfatória. A questão é, então, como será válida a decisão para a universidade e não para o ingressante?

3.4 A relação processual foi corretamente estabelecida?

A legitimação processual ordinária, enquanto correlato da relação jurídica substancial, deve ser integrada na pretensão declaratória de inconstitucionalidade – como em qualquer outro “caso” no sistema nacional – entre os titulares daquela relação que será debatida na lide.

Na fase ativa da legitimação, não houve maiores divergências; quem percebe que sofrerá, ou poderá sofrer, um prejuízo em razão de uma norma de constitucionalidade duvidosa, dada sua incidência na relação jurídica que titulariza, pode apresentar uma pretensão declaratória incidental para que, por meio do exercício da atividade jurisdicional, aquela seja controlada.

O lado passivo da relação processual, por sua vez, deverá ser integrado por quem titulariza essa relação substancial e seja o beneficiário da estipulação normativa questionada.¹⁶ De modo algum o Estado, enquanto emissor da norma, ocupará o lugar de legítimo contraditor. Poderá sê-lo quando, além de emitir a norma, for o sujeito que se beneficia com ela ou titularizar a relação substancial. Também, em alguns casos muito particulares, quando o emissor da norma é quem deve aplicá-la ou garantir seu cumprimento, será ele quem deverá encarregar-se de sua defesa,

¹⁶ Relatório geral sobre o tema *Les jugements déclaratoires*, apresentado ao Congresso Internacional de Direito Comparado, realizado em Haia, de 2 a 6.8.1932 (CHIOVENDA, Giuseppe. *Ensayos de Derecho Procesal Civil*. Tradução de Santiago Sentís Melendo. Buenos Aires: EJE, 1949. v. I. p. 172).

devido à existência de um interesse específico em sua aplicação.¹⁷ Essa particularidade não deve excluir, evidentemente, os titulares da relação jurídica específica à qual se aplica a norma em questão. Isso foi estabelecido pela própria Corte no caso “Edesur S.A. c/ Provincia de Buenos Aires”.¹⁸

Na decisão relativa à “Lei de Implementação Eficaz da Responsabilidade do Estado no Nível de Educação Superior”, o pleito foi sustentado entre a autora e o Estado Nacional – Poder Executivo Nacional, Ministério da Cultura e Educação, mas eram eles os únicos interessados no resultado do processo? Ou, se quisermos, não deveria a decisão ser oposta a outros sujeitos que não participaram do debate? Insisto, há ausências, como mencionei anteriormente, os ingressantes aos estudos superiores com mais de 25 anos que teriam concluído o ensino médio. Trata-se de um grupo que deve ser representado no processo, pois esse é o melhor canal para garantir que seus interesses sejam adequadamente defendidos.

O controle abstrato de constitucionalidade, sem caso, ainda não foi acolhido no âmbito federal. No entanto, o exercício realizado na primeira instância e convalidado pelas partes originárias do processo, à luz dessas reflexões, tem – em alguns aspectos – grandes semelhanças, na medida em que foi feito um exame interno-motivo, embora não se possa afirmar que tenha muita validade em termos de extensão subjetiva da decisão.

3.5 Legitimidade das decisões no âmbito de um processo participativo

O voto de Rosatti pode ser incluído em um grupo de decisões nas quais se atribui um perfil de maior incidência geral às decisões dos juízes, o que inevitavelmente atravessa o principal campo de atuação dos poderes do Estado, seja na legislação, seja na administração.

Não nos alongaremos em mencionar essa extensa discussão que tem sido tratada fundamentalmente na teoria constitucional dos Estados Unidos – especialmente em razão do exercício do controle de constitucionalidade,¹⁹ em termos de ativismo e autolimitação judicial, que se desenvolve no âmbito do sistema de *checks and balances* (freios e contrapesos).²⁰

¹⁷ Ver SACRISTÁN, Estela B. *El legitimado pasivo en las acciones declarativas de inconstitucionalidad (El problema de la llamada relación sustancial)*. LL 2002-E, 351; LAPLACETTE, Carlos J., *ob. cit.* p. 205-208.

¹⁸ CSJN, 17-3-1998, “Edesur S.A. c/Provincia de Buenos Aires”, Decisões: 221:551.

¹⁹ GARGARELLA, Roberto. La dificultad de defender el control judicial de la leyes. *Isonomia*, n. 6, 1997.

²⁰ A noção de freios e contrapesos entre os diferentes poderes – Judiciário, Executivo e Legislativo – provém das ideias propostas pelos “pais fundadores” da Constituição dos Estados Unidos e visa neutralizar a ação das “facções”, evitando os excessos das maiorias ante os direitos das minorias.

A objeção contramajoritária sustenta que o processo democrático de tomada de decisões pelo povo ou por seus representantes é o melhor mecanismo conhecido para esse fim e que os juízes viriam a interferir nesse desenvolvimento.²¹

Então, a pergunta que deve ser feita à postura assumida pelo voto dissidente é: o litígio constitui o melhor âmbito para discutir questões de política pública? Na verdade, antes seria necessário esclarecer a que tipo de litígio se faz referência, dado que o âmbito do processo coletivo, em sua matriz representativa, é muito distinto do processo individual. Inclusive, podem ser apontadas diferenças entre as diversas tipologias de processos coletivos, sejam representativos, sejam agregativos; coletivos, estruturais, de interesse público, estratégicos, de reparação de direitos individuais homogêneos (e dentro destes, os de maior ou menor interesse individual), e tantas outras distinções que levarão a diferentes vias organizativas para o adequado debate dos direitos em jogo.

Além disso, reconhecida a legitimação extraordinária, seria pertinente perguntar: quais são os interesses que o MPF defende? Porque o interesse geral em abstrato não indica uma direção ou sentido concreto. Basta haver uma controvérsia entre dois grupos para que o MPF precise escolher qual deles representa o “interesse geral da sociedade”. Poder-se-ia também refletir sobre quais setores teriam interesse em estar representados, uma vez que a decisão, inevitavelmente, além do que foi apontado nos votos majoritários, tem projeção sobre pessoas que não participaram do processo, nem mesmo por meio de um representante adequado.

E as outras universidades nacionais? A elas será aplicada a lei que, no caso, foi parcialmente invalidada? Ou seja, a Universidade de La Matanza será tratada de forma diferenciada em relação às demais, ou seria necessário conhecer a postura das outras universidades para, então, adotar uma política uniforme no nível de educação superior?

Trata-se, em todo caso, de pensar na legitimidade democrática da decisão judicial, à qual só se poderá chegar por meio de um processo que, nesse tipo de conflito, deve ser necessariamente participativo.

4 O Ministério Público brasileiro

A discussão acima exige um esclarecimento sobre os modelos de Ministério Público disponíveis. Neste tópico iremos concentrar nossos esforços na descrição

²¹ Embora reconheçam situações nas quais a intervenção esteja justificada, como a impugnação do processo pelo qual a decisão foi tomada, postulando a Corte como um árbitro (ELY, John H. *Democracia y desconfianza. Una teoría del control de constitucionalidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 1997. p. 97-131).

da legitimação do Ministério Público brasileiro como agente (autor) nos processos coletivos brasileiros, bem como na sua função de interventor em todas as ações coletivas. A experiência brasileira pode auxiliar.

Tradicionalmente o Ministério Público não penal é francês de nascimento (Filipe, O Belo, Ordenança de 23.3.1302).²² O modelo que circulou mundialmente foi o do art. 83 do Código de Processo Civil de Napoleão.²³

Originalmente eram três as principais funções atribuídas ao *Parquet* de origem francesa: a) atuar para a proteção dos interesses da Fazenda Pública, do erário e dos demais interesses diretos do Estado; b) atuar na defesa dos incapazes, da viúva e dos órfãos, portanto, daqueles que são considerados vulneráveis do ponto de vista legal; c) atuar para a garantia da observância do ordenamento jurídico para garantia da aplicação do direito, seja mediante *elaboração de pareceres* em auxílio ao magistrado togado para a afirmação de qual o direito a ser aplicado corretamente, seja para *controlar a aplicação errônea do direito*, pelo próprio magistrado. É nessa terceira função cível, predominantemente, que se justifica a intervenção facultativa²⁴ do Ministério Público e a possibilidade de recorrer em todas as causas que intervêm.

A primeira função, atuar na defesa do fisco e do interesse secundário do Estado, está progressivamente sendo transferida para os advogados públicos estatais. Foi o que aconteceu no direito brasileiro, com a previsão constitucional de vedação ao Ministério Público para representar ou prestar consultoria à entidade pública²⁵ e a construção da carreira da advocacia-geral da União e das procuradorias

²² Na doutrina, citando Jean-Marie Carbasse, há quem afirme a presença da menção aos procuradores do rei em documentos já em 1278 (SOUZA, Alexander Araujo de. *O Ministério Público como instituição de garantia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 11).

²³ Art. 83, Código de Processo Civil de Napoleão, 1806: “83. Seront communiquées au procureur impérial les causes concernant, 1.^o L'ordre public, l'Etat, le domaine, les communes, établissements publics, les dons et legs au profit des pauvres; 2.^o L'état des personnes et les tutelles; 3.^o Les déclinatoires sur incompétence; 4.^o Les réglemens de juges, les récusations et renvois pour parenté et alliance; 5.^o Les causes en prise à partie; 6.^o Les causes des femmes non autorisées par leurs maris, ou même autorisées, lorsqu'il s'agit de leur dot et qu'elles sont mariées sous le régime dotal, les causes des mineurs, et généralement toutes celles où l'une des parties est défendue par un curateur; 7.^o Les causes concernant ou intéressant les personnes présumées absentes; 8.^o Le procureur impérial pourra néanmoins prendre communication de toutes les autres causes dans lesquelles il croira son ministère nécessaire; le tribunal pourra même l'ordonner d'office.”. O CPC francês atual (1976) regula as funções de agente e interveniente do Ministério Público nos arts. 424 – 429.

²⁴ Na Itália a intervenção facultativa não é um problema, comumente é aceita pela doutrina e pelos juízes. No Brasil, ao contrário, somente a partir da quebra do princípio da obrigatoriedade é que a intervenção começa a ser considerada também como facultativa e de acordo com o poder de agenda ou agência que exerce a instituição na escolha de seu planejamento estratégico (ZANETI JR., Hermes. *O Ministério Público e o Processo Civil Contemporâneo*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 168 e ss.).

²⁵ Art. 129, IX, CF/1988.

federais,²⁶ atualmente espelhada no Código de Processo Civil,²⁷ que reforça a separação das funções afirmando que a mera presença da Fazenda Pública não implica a intervenção do Ministério Público.²⁸

A origem dessa separação entre interesse público primário e secundário²⁹ já estava na Lei da Ação Popular de 1965,³⁰ na qual se explicitava que o “Ministério Público acompanhará a ação, cabendo-lhe apressar a produção da prova e promover a responsabilidade, civil ou criminal, dos que nela incidirem, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores”.³¹

E mais, na desistência ou abandono (in)fundados cabe ao Ministério Público “promover o prosseguimento da ação”.³² Cabendo ao Ministério Público, na omissão do autor, no prazo de trinta dias, promover a execução sob pena de “falta grave”.³³ Apesar de a legitimação ser conferida ao cidadão, o Ministério Público pode claramente tornar-se autor por sucessão processual no caso de desistência ou abandono e na omissão em promover o cumprimento da sentença.

A ação popular é a precursora do microssistema do processo coletivo. Todos os elementos do que seria a atuação do Ministério Público na tutela coletiva já estavam presentes e se mantiveram na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente,³⁴ Lei da Ação Civil Pública³⁵ e no Código de Defesa do Consumidor,³⁶ formando, os dois últimos, o núcleo microssistema de tutela coletiva, com a característica de que o Ministério Público passou a ter a) intervenção obrigatória, consideradas todas as

²⁶ Art. 132, CF/1988.

²⁷ Art. 182-184, CPC.

²⁸ Art. 178, parágrafo único, CPC.

²⁹ ALESSI, Renato. *Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano*. Milano: Giuffrè, 1953. p. 151-152. Também citado por SOUZA, Alexander Araujo de. *O Ministério Público como instituição de garantia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 95. Essa concepção foi trazida para o Brasil por Hugo Nigro Mazzilli (MAZZILLI, Hugo Nigro. A atuação do Ministério Público no Processo Civil Brasileiro. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 910, ago. 2011. p. 223), na doutrina do Ministério Público, e por Celso Antônio Bandeira de Mello, no Direito Administrativo (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de direito administrativo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, [s.d.]. p. 603). No Processo Coletivo o tema foi explorado para justificar a tutela do interesse público primário como fonte de legitimação e da intervenção obrigatória do Ministério Público em DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. Processo Coletivo. 18. ed. Salvador: JusPodivm, 2024. v. 4. p. 69 e seguintes. O STF reconheceu essa distinção fundamental (cf. RE nº 393.175/RS, Rel. Min. Celso de Mello, *Boletim Informativo*, Brasília, n. 414, 1º.2.2006).

Lei nº 4.717/1965.

³¹ Art. 6º, §4º, Lei da Ação Popular.

³² Art. 9º, Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717, 1965).

³³ Art. 16, LAP.

³⁴ Lei nº 6.938/1981, art. 14, §1º: “O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente”. Primeira menção à ação civil pública coletiva.

³⁵ Lei nº 7.347/1985.

³⁶ Lei nº 8.078/1990.

ações coletivas como ações de tutela do interesse público primário; b) poderes de parte: pedir, produzir prova e recorrer; c) dever de assumir o polo ativo na desistência ou abandono infundados; d) obrigatoriedade de promover a execução na hipótese de o autor restar silente. Acrescentou-se a essas a e) legitimação ativa por substituição processual do grupo, inexistente na ação popular e garantida agora diretamente pela Constituição Federal³⁷ e pela legislação do microsistema.³⁸

Nem sempre foi assim, na origem, a ampliação dos poderes de intervenção do Ministério Público foi justificada pela tutela do interesse público na defesa da Fazenda Pública, prevendo a “obrigatória intervenção dos agentes da instituição em todos os feitos judiciais em que haja interesse de pessoas jurídicas de direito público poderia trazer ao processo aqueles elementos indispensáveis a uma correta e justa composição da lide”.³⁹

Quer dizer, no Código de Processo Civil de 1973, a expansão da intervenção civil do Ministério Público era originariamente ligada ao Estado e, progressivamente, pela identificação das dificuldades organizativas da sociedade e pela relevância dos bens jurídicos, muito motivadas pela internalização do Ministério Público presente em todas as comarcas do Brasil, foi incorporada a proteção dos direitos coletivos.

A proteção direta do Estado partiu da mesma justificativa de capilaridade. Visto que os procuradores de pequenas cidades do interior, as vinculações com os interesses das lideranças políticas locais ou mesmo a ausência de interiorização do Ministério Público Federal poderiam deixar a descoberto o interesse público. Hoje essa visão cedeu e se ampliou, seja pela possibilidade de controle do Ministério Público sempre que entender cabível a sua intervenção; seja pela qualificação das procuradorias da advocacia pública.

Na origem, interesse público confundia-se com qualquer interesse do Estado, hoje, pelo menos no Brasil, o interesse público tutelado pelo Ministério Público muitas vezes é contra o Estado, em face do Estado, pelo descumprimento de suas

³⁷ Art. 129, III, CF/1988.

³⁸ Art. 5º, LACP e art. 83, CDC. A legitimação expressa está em diversas outras legislações que permitem a tutela coletiva, a exceção mais conhecida à previsão expressa é a da Lei do Mandado de Segurança. Nessa a legitimação para o mandado de segurança coletivo não foi expressamente garantida ao Ministério Público. A ausência é criticada pela doutrina e há quem extraia a legitimação conglobante das demais normas para legitimar também o Ministério Público nesses casos (BONOMO JR., Aylton; ZANETI JR., Hermes. *Mandado de Segurança Individual e Coletivo*. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 401).

³⁹ FRANCO, p. 203. Na proposta original, previa a inclusão de um inc. III: “III – Nos processos em que haja interesse de pessoas jurídicas de direito público”. A redação final, com a propositura de emenda parlamentar pelo Deputado Amaral de Souza, restou: “Art. III – em todas as demais causas em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte”. A razão da previsão da qualidade da parte era justamente prever a intervenção em prol do Estado.

obrigações legais e constitucionais. O Ministério Público brasileiro não é mais advogado do Rei/Estado, é advogado do povo, instituição de garantia do acesso à justiça, dos direitos humanos e fundamentais.⁴⁰

A instituição conquistou independência externa e interna e autonomia financeira e orçamentária pela Constituição, assumiu as funções de *Ombudsman* ou *Defensor del Pueblo*, afastou-se do Poder Político e se tornou uma agência de controle e defesa dos direitos do cidadão e dos grupos vulnerabilizados.

Hoje é o principal autor das ações coletivas no Brasil, conta com técnicos e suporte especializado, instaura e preside investigações cíveis (mediante o procedimento administrativo e o inquérito civil), com poderes de requisição sob pena de sanções criminais em caso de descumprimento.

A legitimação do Ministério Público brasileiro é praticamente inconteste em diversas áreas. Os problemas, quando surgem, estão ligados unicamente aos direitos individuais homogêneos disponíveis. Nesses casos, a doutrina apresenta diversas soluções, mas a solução mais aceita pela prática e pela jurisprudência e precedentes das Cortes Supremas é justamente aquela que identifica ser o Ministério Público legitimado sempre que estiver presente questão de relevante interesse social (*custos societatis*).⁴¹

Por outro lado, o modelo processual de legitimação brasileiro evolui claramente para permitir a legitimação mista, de órgãos públicos e privados, o litisconsórcio ativo entre os diversos legitimados e a participação direta dos grupos ou mediante representação pelas associações privadas ou pela Defensoria Pública. A participação direta tem sido constatada na utilização de técnicas como a audiência pública, a admissão de *amici curiae* e outras formas de participação atípicas, como exemplos, as assessorias técnicas das comissões de atingidos que estão sendo utilizadas no Caso Rio Doce/Mariana. Há um campo amplo para a disciplina legislativa nessa matéria e as experiências práticas de participação são recentes e já têm fomentado

⁴⁰ ZANETI JR., Hermes. O rei pode estar errado? O Ministério Público Brasileiro como “herói da periferia”: promotores de justiça que processam o Estado e grandes corporações em ações coletivas. *Revista do Ministério Público Brasileiro*, Belo Horizonte, n. 2, 2024. No prelo. A vedação constitucional de consultoria jurídica e representação do Poder Público é expressa no art. 129, X, CF/1988. O Supremo Tribunal Federal já decidiu reforçando essa vedação e afirmando que outras atribuições compatíveis com a sua finalidade constitucional podem ser permitidas: RE nº 1.317.043 AgR-EDv: O rol constitucional é exemplificativo, possibilitando ao Ministério Público exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade constitucional, sendo-lhe vedadas a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

⁴¹ Uma conjugação dos arts. 127, *caput*, e 129, III, da CF/1988. Para a expressão *custos societatis* ver SOUZA, Alexander Araujo de. *O Ministério Público como instituição de garantia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020; ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro: MPRJ*, n. 53, jul./set. 2014.

novos institutos.⁴² O que se constata é a abertura do Ministério Público, como legitimado adequado amplo, para cada vez mais aceitar e até mesmo fomentar a participação direta e a legitimação das associações privadas, grupos e subgrupos.

Como afirma Luigi Ferrajoli, todas as vezes que o direito fundamental ou um interesse coletivo constitucionalmente garantido for ameaçado, existirá para sua proteção um Ministério Público em Berlim:

É sobre a base desse novo constitucionalismo que podem ser lidas as novas funções atribuídas ao Ministério Público pelas Constituições latino-americanas e, em particular, pela Constituição brasileira, que contém as transformações mais originais e inovadoras dessa figura. Todas essas novas atribuições ultrapassam a tradicional função da acusação pública, são ditadas pelo paradigma constitucional, isto é, os vínculos impostos à esfera pública pelos direitos fundamentais e pelos interesses coletivos constitucionalmente estipulados. São ainda funções de garantia de tais direitos e interesses que, onde sejam considerados seriamente, impõem um represamento teórico e um reforço institucional do próprio constitucionalismo, sendo todos logicamente ditados pela necessidade de estruturar em seu suporte um órgão de garantia capaz de acionar sua tutela [...] À clássica máxima “Ainda haverá juízes em Berlim!”, a lógica do constitucionalismo garantista impõe, portanto, que se acrescente a máxima “Haverá também um Ministério Público em Berlim!” capaz de solicitar, sempre e quando necessária, a intervenção de um juiz contra as violações das leis e da Constituição.

Exemplos dessa nova dimensão estão na jurisdição constitucional, na defesa dos direitos humanos e fundamentais, individuais e coletivos e na função de defensor do povo ou *ombudsman*. O Ministério Público assume o *status* teórico e

⁴² O Ministério Público exerce importantes deveres-poderes no âmbito do Direito dos Desastres, especialmente na fiscalização, propositura de ações e defesa dos direitos coletivos e difusos. De acordo com o objeto da Lei nº 12.608/2012, que estabelece a Política Nacional de Defesa Civil (PNPDEC), o Ministério Público atua no acompanhamento das medidas de prevenção e resposta a desastres, podendo propor ações judiciais para assegurar a prevenção e reparação dos danos. A Lei nº 12.334/2010, Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), permite a atuação do Ministério Público em ações civis públicas para prevenir e responsabilizar agentes que causem ou agravem desastres relacionados à segurança de barragens. Já a Lei nº 14.755/2023, Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB), autoriza ao Ministério Público a função de promover a responsabilização de empreendedores e garantir a reparação dos danos às populações atingidas por barragens. Por fim, a Lei nº 12.114/2009 (com reforma pela Lei nº 14.904/2024), Lei do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – FNMC, possibilita a atuação do Ministério Público em ações relacionadas às mudanças climáticas, assegurando a execução de medidas de adaptação e mitigação, além da proteção do meio ambiente e das populações afetadas. Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer defenderam a existência de um microssistema do direito dos desastres (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de direito ambiental: direito constitucional ambiental*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2024. No prelo).

normativo de uma instituição de garantia dos bens, direitos e interesses fundamentais e humanos. Órgão público essencial ao sistema de justiça.⁴³

5 Conclusões

Este texto procurou apresentar a situação peculiar da legitimação do Ministério Público na Argentina e no Brasil. No caso da Argentina, a questão não está regulada de maneira completa e coerente na legislação, mesmo que exista previsão constitucional expressa das novas funções do Ministério Público ligadas à defesa dos direitos difusos e coletivos e as situações jurídicas de massa, nas quais surgem milhares de pessoas lesadas individualmente, tradicionalmente chamadas direitos individuais homogêneos ou tratadas como casos repetitivos (litígios individuais e coletivos agregados). Essa realidade normativa exige que a própria jurisprudência avance nessa discussão.

Onde há previsão constitucional e legislativa, com autonomia administrativa, funcional e financeira, como ocorre no Brasil, as novas atribuições modificaram progressivamente o perfil da instituição, que assumiu protagonismo no ajuizamento de ações e acordos na tutela coletiva. Por essa razão, é possível extrair da previsão constitucional uma necessidade de tutela pelo ordenamento jurídico, com a proteção dessas posições e situações jurídicas coletivas mesmo onde não exista legislação. Não é adequado que o Poder Judiciário adote posturas refratárias ao resultado constitucionalmente determinado.

Contudo, no caso em análise, os votos majoritários da Suprema Corte argentina seguiram caminhos tradicionais. A intervenção da Corte era desnecessária nesse caso, uma vez que, não havendo caso ou controvérsia, o recurso extraordinário federal havia sido inadmitido plano. Subjaz nessas decisões a ideia de que a sentença de primeira instância, validada pelas partes, teria uma eficácia muito limitada, pois, diante de qualquer terceiro, seria inoponível. Além disso, e não menos importante, o controle de constitucionalidade realizado na primeira instância dispensou a correta integração da lide, o que teria justificado sua revogação, embora seja claro que não havia impugnação nesse sentido, e teria ocorrido *reformatio in peius*.

O voto dissidente, por outro lado, propõe uma leitura inovadora sobre a legitimidade do Ministério Público Fiscal (MPF), reconhecendo-lhe uma legitimação

⁴³ FERRAJOLI, Luigi. Per un Pubblico Ministero come Istituzione di Garanzia/ Por um Ministério Público como Instituição de Garantia. In: CALABRICH, Bruno; FISCHER, Douglas; PELELLA, Eduardo. *Garantismo Penal Integral*. São Paulo: GEN/Atlas, 2015. p. 1-29, esp. p. 18-19.

extraordinária no contexto de uma leitura original do texto constitucional. Nessa interpretação, subjaz o reconhecimento da existência de um caso coletivo, no qual ao MPF deveria se reconhecer tal legitimidade no âmbito não penal.

A experiência argentina nos transporta para o ordenamento brasileiro. No Brasil, esse entendimento é o que se extrai da legislação e da experiência de mais de quarenta anos com a intervenção obrigatória, a legitimação e a possibilidade de assunção do polo ativo pelo Ministério Público em casos de desistência ou abandono infundados. Essa legitimação ampla do Ministério Público para agir e, quando não for o autor, intervir no processo obrigatoriamente, com todos os poderes de parte: alegando, produzindo provas, recorrendo, é um reconhecimento de sua função na tutela do interesse público primário.

Um interesse público ou social ampliado, que engloba o acesso à justiça nas ações coletivas, a proteção dos grupos de pessoas vulneráveis, os direitos humanos e os direitos fundamentais. O Ministério Público atua como uma verdadeira instituição de garantia, no constitucionalismo de terceira geração.

Caso, em algum momento futuro, a dissidência registrada pela Suprema Corte venha a se tornar maioria na Argentina, assim como ocorreu no Brasil, não deveria deixar de advertir-se que a conformação do debate coletivo deveria incluir todos os sujeitos interessados, para ter a decisão a legitimidade democrática necessária, ampliando a participação e dando espaço à recapacitação dos grupos como titulares desses direitos.

O Ministério Público brasileiro, por exemplo, atua como substituto processual, uma agência político-institucional autônoma, especializada e independente de controle e proteção do interesse público primário (*ombudsman*), mas cada vez mais tem promovido a participação direta de associações e dos próprios grupos afetados. Isso porque, na democracia constitucional, é importante deixar espaço para a manifestação direta das próprias vítimas do ilícito ou da lesão.

Referências

- ALESSI, Renato. *Sistema Istituzionale del Diritto Amministrativo Italiano*. Milano: Giuffrè, 1953.
- ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro: MPRJ*, n. 53, jul./set. 2014.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de direito administrativo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, [s.d.].
- BARRA, Rodolfo Carlos. La legitimación para accionar. Una cuestión constitucional. In: CASSAGNE, Juan C. (Dir.). Buenos Aires: Hammurabi, 2004. t. 1.

BASTERRA, Marcela I. Amparo colectivo, acciones de clase y acción popular. La legitimación según el artículo 43, 2º párrafo de la Constitución Nacional. In: SAGÜÉS, Nestor P. (Dir.). *Garantías y procesos constitucionales*. Mendoza: Jurídicas Cuyo, 2003. v. 1.

BONOMO JR., Aylton; ZANETI JR., Hermes. *Mandado de Segurança Individual e Coletivo*. Salvador: JusPodivm, 2019.

CALAMANDREI, Piero. *Instituciones de derecho procesal civil*. Traducción de Santiago Sentís Melendo. Buenos Aires: El Foro, 1996.

CHIOVENDA, Giuseppe. *Ensayos de Derecho Procesal Civil*. Tradução de Santiago Sentís Melendo. Buenos Aires: EJE, 1949. v. I.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. Processo Coletivo. 18. ed. Salvador: JusPodivm, 2024. v. 4.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Proceso colectivo*. Tutela procesal de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Lima: Palestra, 2019.

ELY, John H. *Democracia y desconfianza*. Una teoría del control de constitucionalidad. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 1997.

FERRAJOLI, Luigi. Per un Pubblico Ministero come Istituzione di Garanzia/Por um Ministério Público como Instituição de Garantia. In: CALABRICH, Bruno; FISCHER, Douglas; PELELLA, Eduardo. *Garantismo Penal Integral*. São Paulo: GEN/Atlas, 2015.

GARGARELLA, Roberto. La dificultad de defender el control judicial de la leyes. *Isonomia*, n. 6, 1997.

GIDI, Antonio. *Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en Brasil*. Un modelo para países del derecho civil. México: Unam, 2004.

GONZÁLEZ, Joaquín V. *Manual de la Constitución Argentina*. Buenos Aires: Ángel Estrada y Cia. S.A. Editores, 1971.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A atuação do Ministério Público no Processo Civil Brasileiro. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 910, ago. 2011.

SACRISTÁN, Estela B. *El legitimado pasivo en las acciones declarativas de inconstitucionalidad (El problema de la llamada relación sustancial)*. LL 2002-E, 351.

SALGADO, José María. *Tutela Individual Homogénea*. [s.l.]: Astrea, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de direito ambiental: direito constitucional ambiental*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2024. No prelo.

SCALIA, Antonin, The doctrine of standing as an essential element of the separation of powers. *Suffolk U.L. Rev.*, v. 17, p. 881, 1983.

SOUZA, Alexander Araujo de. *O Ministério Público como instituição de garantia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

VERBIC, Francisco. *Procesos colectivos*. [s.l.]: Astrea, 2007.

ZANETI JR., Hermes. *O Ministério Público e o Processo Civil Contemporâneo*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

ZANETI JR., Hermes. O rei pode estar errado? O Ministério Público Brasileiro como “herói da periferia”: promotores de justiça que processam o Estado e grandes corporações em ações coletivas. *Revista do Ministério Público Brasileiro*, Belo Horizonte, n. 2, 2024. No prelo.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SALGADO, José Maria; ZANETI JÚNIOR, Hermes. Estudo comparativo da legitimação do Ministério Público: Argentina e Brasil. *Revista do Ministério Público Brasileiro – RMPB*, Belo Horizonte, ano 01, n. 02, p. 11-38, jul./dez. 2024. DOI: 10.52028/RMPB.v01.i02.BA.

Litigância climática em face do atual estado de coisa inconstitucional e inconvençional no Brasil

Climate litigation in the face of the current unconstitutional and unconventional state of affair of in Brasil

Joana D'arc Dias Martins

Doutora e Mestre em Direito pela Universidade de Marília – SP (Unimar). Pós-Graduada em nível de Especialização em Direito Ambiental e em Direitos Humanos pela Faculdade Cers, em Direito Processual Civil pelo Instituto de Ensino Superior da Amazônia e Centro de Estudos Jurídicos de São Paulo – Caej e em Direito Público pela Universidade Luterana do Brasil – Ulbra. Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Acre e Diretora do Ceaf/MPAC. Autora dos livros: *Tributação consumo e meio ambiente: a tributação ambiental como controle do consumo e seus reflexos no meio ambiente* e *Mudanças climáticas em face do atual estado de coisa inconstitucional e inconvençional*.

Resumo: O Planeta Terra passa por um processo acelerado e contínuo de alteração climática devido à intervenção humana sem precedentes. Trata-se de uma problemática transfronteiriça que ameaça todas as formas de vida existentes, inclusive, a própria humanidade, presente e futura. O Brasil, que já figurou como um protagonista mundial no combate à mudança climática, atualmente é um dos maiores emissores de GEE do planeta, principalmente relacionada à ampliação dos desmatamentos e queimadas, em afronta às obrigações assumidas perante a CF/1988, legislação infraconstitucional e em inúmeros tratados internacionais ratificados. Logo, considerando que na sua estrutura constitucional o direito a um clima estável configura um direito fundamental, o combate à alteração climática e suas consequências é um dever do Estado, de modo a limitar a sua discricionariedade, afastando a sua capacidade de decidir sobre a conveniência e a oportunidade de agir, o objetivo deste artigo é analisar essas recentes e frequentes violações e como elas repercutem no direito humano e fundamental ao meio ambiente equilibrado, gerando um estado de coisa inconstitucional e inconvençional passível de ser reconhecido legitimamente pelo STF a partir do ajuizamento dos litígios climáticos.

Palavras-chave: Mudança climática. Litigância climática. Violação a direitos humanos e fundamentais. Estado de coisa inconstitucional ambiental e climático. Justiça climática.

Abstract: Planet Earth is going through an accelerated and continuous process of climate change due to unprecedented human intervention. It is a cross-border problem that threatens all existing forms of life, including humanity itself, present and future. Brazil, which has already figured as a world protagonist in the fight against climate change, is currently one of the largest GHG emitters on the planet, mainly related to the expansion of deforestation and fires, in defiance of the obligations assumed under the CF/1988, infra-constitutional legislation and numerous ratified international treaties. Therefore, considering that in its constitutional structure the right to a stable climate is a fundamental right, the fight against climate change and its consequences is a duty of the State, in order to limit its discretion, removing its ability to decide on the convenience and opportunity to act, the objective of this article is to analyze these recent and frequent violations and how they have repercussions on the human and fundamental right to a balanced environment, generating an unconstitutional and unconventional state of affairs that can be legitimately recognized by the STF from the filing of climate litigation.

Keywords: Climate change. Climate litigation. Violation of human and fundamental rights. Environmental and climate unconstitutional state of affairs. Climate justice.

Sumário: Introdução – **1** O estudo da mudança climática e o desenvolvimento histórico-evolutivo da regulação internacional – **2** Acordo de Paris e as contribuições nacionalmente determinadas do Brasil – **3** A PNMC (Lei nº 12.187/2009) e a atual condução da política climática pelo Estado brasileiro – **4** Interdependência entre a mudança climática e a crise dos direitos humanos e fundamentais – **5** Desastres ambientais e vulnerabilidades: a mudança climática como multiplicadora de riscos – **6** A “constitucionalização” da proteção ambiental e climática na Constituição de 1988 – **7** O atual estado de coisa inconstitucional – ambiental e climático – no Brasil – **8** Litigância climática no Brasil na era dos desastres ambientais em face do desmonte das políticas públicas de proteção ecológica – Conclusões – Referências

Introdução

Em novembro de 2023, a Organização Meteorológica Mundial (OMM) apontou que os 9 anos anteriores – 2015-2023 – haviam sido os mais quentes já registrados na história da humanidade. Esse aquecimento recorde tem como principal responsável a concentração cada vez maior de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera.

Não bastasse isso, em 2022, a temperatura média global ultrapassou o perigoso patamar de 1,15°C acima dos níveis pré-industriais, aumentando ainda mais a probabilidade de se romper em breve o limite de 1,5°C, estipulado no Acordo de Paris como sendo o máximo tolerável para a sadia manutenção da vida no Planeta Terra. Para piorar, conforme já apontado pelo Serviço de Alterações Climáticas Copernicus (C3S) da União Europeia, o ano de 2024 será ainda mais quente que os anos anteriores.

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), que desde 2007, no seu 4º Relatório de Avaliação, já havia previsto que o aumento da temperatura média global decorre das emissões de GEE de razões antrópicas, nas últimas avaliações previu um aumento de temperatura de 2,5 a 10 graus ao longo do próximo

século, já sendo possível sentir os impactos que as aceleradas alterações do clima têm provocado. Essas consequências estão sendo vivenciadas diariamente pela população mundial, e os desdobramentos são cada vez mais severos: ondas de calor, incêndios florestais mais frequentes, secas prolongadas e aumento da intensidade das tempestades tropicais, são apenas alguns dos exemplos.

Desse modo, apesar da existência de um regime internacional voltado para o enfrentamento da mudança climática, patente que tal problemática repercute identicamente no âmbito dos direitos humanos e fundamentais, interferindo no pleno gozo de inúmeros direitos já assegurados. Essa intrínseca relação, reconhecida desde 1972 na Declaração de Estocolmo e, posteriormente, ratificada em inúmeros outros documentos internacionais, influenciou vários países na reformulação de suas constituições, inclusive o Brasil, que incluiu a proteção ao meio ambiente no rol de direitos fundamentais previstos na CF/1988. Logo, é possível afirmar que a crise climática e suas consequências também são um problema de violação de direitos humanos, e como tal devem ser enfrentadas.

Por outro lado, apesar da inegável dimensão global da crise climática, seus impactos atingem as pessoas distintamente. Ou seja, fatores sociais que identificam um indivíduo, como gênero, etnia, raça, localização geográfica ou mesmo idade, em um contexto de crise climática, combinam-se de diferentes formas, gerando diversas desigualdades, tornando-as mais expostas aos seus efeitos, ao mesmo tempo em que permitem analisar como estratégias de mitigação e adaptação podem reforçar ou tencionar essas estruturas, além de denotar a importância de uma narrativa e busca de soluções conectada com a justiça climática.

O Brasil é um dos maiores emissores mundiais de GEE do planeta, principalmente relacionado à ampliação sistemática dos desmatamentos e queimadas, e nos últimos anos vem sofrendo com os efeitos da crise climática. A variação dos regimes e intensidade de chuvas, inundações, secas prolongadas e o aumento de temperatura, eventos que se tornaram frequentes, desencadeiam a ocorrência de grandes tragédias, como as que assolaram vários Estados brasileiros nos últimos anos, culminando com centenas de mortes, e estão associados a alterações estruturais nas condições climáticas, com repercussões econômicas, ambientais e, principalmente humanas, devastadoras.

A despeito disso, o país, que já figurou como um protagonista mundial no combate à mudança climática, nos últimos anos passou a colecionar retrocessos nessa seara e a se destacar pela omissão sistemática no cumprimento das obrigações impostas na sua Política Nacional da Mudança do Clima (PNMC) e aos objetivos

assumidos no Acordo de Paris e na Agenda 2030, além do desmonte sistemático da política pública climática, agravando a crise climática e as consequências que lhe são correlatas nos eixos econômico, ambiental e, sobretudo, humano.

Assim, partindo-se do pressuposto de que o direito a um clima estável, limpo e seguro, na estrutura constitucional brasileira, configura um direito fundamental, patente que o combate à alteração climática e suas consequências é um dever do Estado, de modo a limitar a sua discricionariedade, que o vincula, inclusive, perante a ordem internacional, afastando a sua capacidade de decidir sobre a conveniência e a oportunidade de agir.

Desse modo, o presente artigo tem como objetivo demonstrar que a omissão – ou atuação insuficiente – do Estado brasileiro configura uma grave falha de Estado. Consequentemente, busca-se evidenciar que a litigância climática, já utilizada com sucesso em vários países, pode ser eficazmente utilizada como estratégia para fortalecimento da governança climática, impedindo que os governantes promovam retrocessos da proteção ecológica e para obrigar o Brasil a implementar sua PNMC e os objetivos assumidos no Acordo de Paris e na ODS 13 da Agenda 2030, os quais, inclusive, devem ser reconhecidos como espécie do gênero tratados internacionais de direitos humanos.

Por fim, também é objetivo do artigo sustentar que, como guardião da Constituição Federal e das leis, a intervenção do Poder Judiciário com o objetivo de garantir o cumprimento da política climática não é apenas possível como juridicamente necessária, não havendo que se falar em usurpação de poder.

A metodologia utilizada no presente estudo tem natureza qualitativo-exploratória, associada à técnica da revisão e análise bibliográfica e jurisprudencial, contemplando a consulta em fontes primárias e secundárias.

1 O estudo da mudança climática e o desenvolvimento histórico-evolutivo da regulação internacional

Na atualidade, o tema com maior repercussão no discurso ambientalista, pautado por inserções políticas e jurídicas cada vez mais importantes, tanto no plano nacional quanto internacional, diz respeito ao aquecimento global e à mudança climática. Na obra *A vingança de Gaia*, o cientista britânico James Lovelock (2006) destaca a situação-limite a que o planeta teria chegado – ou que talvez já tenha ultrapassado – em matéria de mudança climática, desencadeada especialmente pela emissão de GEE que são liberados na atmosfera, especialmente pela queima de combustíveis fósseis e pela destruição de florestas tropicais.

A interferência humana no planeta Terra tem sido tão profunda que desencadeou o término do Período Geológico do Holoceno e o início do novo Período Geológico do Antropoceno (CRUTZEN, 2002), caracterizado por alterações geofísicas predominantes até o período pré-industrial, dentre as quais se destaca a aceleração sem precedentes da temperatura do planeta e o aumento no número de mortos e desabrigados em decorrência da intensidade e frequência de episódios climáticos extremos envolvendo os desastres ambientais.

Diante desse contexto, alguns cientistas vêm utilizando a expressão “limites planetários” (*Planetary Boundaries*) para identificar os principais processos biofísicos do sistema planetário nos quais a sua capacidade de autorregulação e resiliência já se encontram comprometidas ou em vias de ser. De acordo com o estudo, os limites seguros de operação do sistema climático já foram ultrapassados em escala global (ROCKSTRÖM, 2009). Corroborando esses apontamentos, no último relatório emitido pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), em março de 2023 – Sexto Relatório de Avaliação (AR6) – entre as suas conclusões, reconheceu que alguns impactos climáticos já são tão graves que não é mais possível se adaptar a eles.

Criado em 1988 pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pela Organização Meteorológica Mundial (OMM), o IPCC tem como objetivo fornecer aos formuladores de políticas públicas avaliações científicas regulares sobre a mudança do clima, suas implicações e possíveis riscos futuros, além de propor opções de adaptação e mitigação. Portanto, em se tratando do estudo da mudança climática, um dos seus principais diferenciais é justamente poder contar, desde seu nascedouro, com uma organização mundial especializada, cuja missão é apontar o estado da arte da pesquisa científica (VEIGA, 2015, p. 264).

Em 2007, no seu 4º Relatório, o IPCC reconheceu que o aquecimento global observado nos últimos 50 anos – com mais de 90% de confiabilidade – teria origem antrópica, bem como que as temperaturas poderão subir de 1,8 a 4°C até 2100 (RODRIGUES, 2021). Todos os relatórios que o sucederam confirmaram esse mesmo diagnóstico, havendo na atualidade um consenso científico nesse sentido.

Em 1992, alimentados pelos dados do IPCC, durante a Conferência do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), foi aprovada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (em inglês, UNFCCC) – principal tratado de Direito Internacional a dispor sobre a cooperação para evitar o aquecimento global perigoso, e que passou a vigor a partir de 1994 (BODANSKY, 1993). Apesar de não prescrever limites para as emissões de GEE, esse documento serve como uma Constituição que declara uma moldura subjacente de governança e de

cooperação intergovernamental sobre o enfrentamento das mudanças climáticas (DANISH, 2014, p. 39). Dentro do seu “guarda-chuva” foram adotados dois importantes acordos internacionais: o Protocolo de Quioto (1997) e o Acordo de Paris (2015).

Em resumo, a criação do IPCC em 1988 e da UNFCCC em 1992 foram os dois acontecimentos determinantes para a virada de entendimento acerca da crise climática global e o seu combate. O primeiro tem como objetivo reunir informações científicas sobre os eventos climáticos, enquanto o segundo – marco regulatório no âmbito internacional da mudança climática – visa apresentar soluções de mitigação para preveni-los e alternativas à adaptação aos fenômenos decorrentes dessa alteração.

Posteriormente, em 2015, durante a Conferência do Clima das Nações Unidas (COP 21), realizada em Paris, foi celebrado o Acordo de Paris, o mais importante passo em direção à contenção do aquecimento, cujo objetivo central é fortalecer a resposta global às ameaças da mudança do clima, mantendo o aumento da temperatura média terrestre em bem menos de 2°C acima dos níveis pré-industriais e de envidar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C até 2100, trazendo como referência inicial o período pré-industrial.

Nesse Acordo, os países signatários assumiram o compromisso de apresentar suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (CND) e contribuir para os esforços globais de mitigação da mudança climática. Para a consecução dos objetivos propostos, eles deveriam criar políticas legais nacionais específicas de mitigação e adaptação baseadas em princípios, conceitos, regras e obrigações legais erigidos no arcabouço jurídico do plano internacional.

Para alcançar todos esses propósitos, o Acordo de Paris alterou a lógica que sustentava o modelo de governança climática, evoluindo de uma dinâmica monocêntrica (*top-down*) que até então prevalecia com o Protocolo de Quioto e não se mostrou eficiente, para uma abordagem policêntrica (OSTROM, 2012), mediante o reconhecimento da importância da cooperação e troca de informações entre diferentes escalas de poder e atores envolvidos para gerenciar as questões climáticas, buscando harmonizar as metas globais com as expectativas internas de ação. Assim, reconheceu-se expressamente a imprescindibilidade das políticas nacionais de diferentes níveis de poder como fatores impulsionadores das ações climáticas, permitindo que os países estabelecessem suas próprias metas para minimizar as emissões de GEE (OSTROM, 2012).

Além da aprovação do Acordo de Paris, em setembro de 2015, os Estados-Membros da ONU também aprovaram a Agenda 2030 para o Desenvolvimento

Sustentável, estabelecendo 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas que coordenariam as ações nos próximos 15 anos. Entre as importantes metas propostas, foi aprovado o “Objetivo 13”, cujo foco é a adoção de medidas para combater a mudança climática e seus impactos.

Por fim, não há que se olvidar que a humanidade está cada vez mais consciente do fenômeno da variação do clima e dos efeitos deletérios que dela decorrem em escala global, notadamente no tocante à violação sistemática dos direitos humanos e fundamentais. Em vista disso, fundamental trazer à tona respostas jurídicas para o seu combate, especialmente considerando a atual realidade brasileira, marcada por ações governamentais flagrantemente contrárias à proteção ecológica, com grave repercussão no usufruto do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

2 Acordo de Paris e as contribuições nacionalmente determinadas do Brasil

O Brasil é signatário do Acordo de Paris e suas CNDs são extensas e lidam com uma série de medidas em termos de redução de desmatamento, reflorestamento e mudanças na matriz energética. Em síntese, o país se comprometeu a reduzir as emissões de GEE em 37% até 2025 e 43% até 2030, tendo como ano de referência 2005.

À época, o país figurava como um protagonista mundial no combate à mudança climática e foi o primeiro a apresentar suas CNDs propondo a redução absoluta de emissões. Defendeu, também, que os países não deveriam se limitar a apresentar unicamente contribuições de mitigação, já que tinham a oportunidade de indicar ações concretas de adaptação e considerações sobre como implementá-las, inclusive através de financiamento (PEIXER, 2019, p. 201).

A partir daí, o Brasil vinha criando um cenário propício para efetivação das metas acordadas no Acordo de Paris. Todavia, a partir de 2016, o país enfraqueceu a proteção ambiental por meio de atos e decretos decorrentes da instabilidade política com o objetivo de obter apoio dos proprietários de terras e dos aliados políticos, culminando com o aumento descontrolado dos desmatamentos e das queimadas, colocando em risco os objetivos estabelecidos (ROCHEDO, 2018). Esses atos, ao incluir a redução dos requisitos de licenciamento ambiental, permitiu aos grandes pecuaristas e agricultores a exploração indiscriminada de novas terras, suspensão da ratificação de terras indígenas – geralmente associada a maior desmatamento – e redução do tamanho das áreas protegidas (ROCHEDO, 2018).

O adimplemento dos objetivos apresentados nas CNDs depende de determinação e atuação prática por parte do Brasil, o que não vem ocorrendo nos últimos anos. Não se pode desconsiderar que essas contribuições, pela sua própria natureza, são compromissos dos países que se vinculam à adoção de determinadas medidas para contribuir de forma efetiva para o atingimento dos objetivos assumidos. Logo, não basta apresentar contribuições que não são cumpridas, tampouco a sua efetivação insuficiente, para alcançar os objetivos do Acordo. Tem-se, então, um grande desafio: a efetivação – de fato – dessas contribuições pelo país e a adoção de outras medidas, ainda mais ambiciosas, com o escopo de efetivamente contribuir para que o objetivo comum seja alcançado.

Prova evidente desse descumprimento é que, a despeito de a execução das CNDs estar intrinsecamente ligada ao combate ao desmatamento, dada a imprescindibilidade da preservação das florestas e dos biomas para a redução de emissão de GEE, atualmente o país é um dos maiores emissores de GEE do planeta. Entre os anos de 2005 e 2012, essas emissões haviam diminuído 54%, justamente pela redução de 78% no desmatamento. Porém, as taxas anuais de perda florestal na região voltaram a aumentar, atingindo a maior média da última década em 2018 (ROCHEDO, 2018). Portanto, as políticas de uso de terra mais recentes mudaram a perspectiva de diminuição de desmatamento verificada até 2012, e nos últimos anos esse processo se ampliou, com recordes anuais de desmatamento e queimadas. A alteração da Lei Florestal (nº 12.651/2012), por exemplo, representou uma reversão no declínio do desmatamento da Amazônia e um grande aumento no Cerrado (MARIN, 2020, p. 273).

De igual modo, recentes ações efetivadas pelo Poder Público Federal, no sentido de diminuir a proteção conferida aos biomas, acarretaram enormes riscos à efetividade das propostas brasileiras perante o Acordo de Paris. Nesse sentido, se os 19,6 milhões de hectares – alocados para expansão de privatizações de terras – forem disponibilizados para venda, entre 1,1 e 1,6 milhão de hectares está em risco de ser desmatado em decorrência da expansão da fronteira agropecuária até 2027, o que significaria a emissão de 4,5 a 6,5 megatoneladas de dióxido de carbono (BRITO, 2019, p. 5). Essa previsão de emissões está entre três e cinco vezes acima da meta anual de desmatamento para a Amazônia legal até 2020, em total desconformidade com os ditames preconizados na PNMC. Esse cenário – de privatização das terras públicas – estimula novas ocupações ilegais de outras áreas, aumentando as emissões possíveis dentro do contexto do Acordo (BRITO, 2019, p. 6).

Em dezembro de 2020, cumprindo a determinação de rever as CNDs a cada cinco anos, o Brasil surpreendeu o mundo ao submeter uma nova proposta com

menor ambição de redução de emissões para 2030, quando comparada à que já havia sido apresentada em 2015. O anúncio veio em um momento no qual mais de 40 países, entre eles os 27 países da União Europeia e o Reino Unido, além de vizinhos como Argentina, Chile e Colômbia, apresentaram objetivos muito mais ambiciosos e com uma visão clara de que terão vantagens competitivas em um futuro inevitável de economias descarbonizadas (ROMEIRO; GENIN; FELIN, 2021).

Ao divulgar essas novas contribuições, o Brasil assumiu como meta os mesmos índices previstos na primeira CND. Porém, entre a primeira e a nova CND, a contabilização de GEE que o país emitiu em 2005 foi atualizada com a publicação do Terceiro Inventário Nacional. Com o objetivo de incorporar o processo científico, esse inventário aprimorou a metodologia de cálculo de emissões, resultando no aumento da contabilização de emissões para aquele ano. Todavia, se no segundo inventário, a emissão em 2005, utilizada como base para as CNDs no ano de 2015, foi de 2,1 bilhões de toneladas de dióxido de carbono, equivalente (GtCO₂e), no terceiro essa emissão subiu para 2,8 GtCO₂e (ROMEIRO; GENIN; FELIN, 2021).

Essa manobra contábil, apelidada por ambientalistas de “pedalada climática”, consistiu em alterar retroativamente sua estimativa de emissões. A proposta oficial do país era reduzir até o fim desta década 43% de suas emissões de GEE em relação a 2005, ano definido como base de cálculo. Como o inventário brasileiro de emissões mudou em 2018 – de 2,1 bilhões para 2,8 bilhões de toneladas a estimativa de CO₂ emitida em 2005 – o governo aumentou proporcionalmente sua meta para 2030 sem alterar a taxa proporcional de corte (GARCIA, 2021).

Na prática, esse novo compromisso permite ao Brasil emitir mais GEE do que anteriormente previsto – cerca de 400 milhões de toneladas a mais do que a meta submetida em 2015 – visto manter a mesma porcentagem, apesar do aumento no valor absoluto a que essa porcentagem se refere. E mais, a nova contribuição, diferente da anterior, não contemplou metassetoriais, não mencionou estratégias de mitigação e, para piorar, condicionou os objetivos de longo prazo a financiamento internacional (ROMEIRO; GENIN; FELIN, 2021).

Não satisfeito com a apresentação de uma nova CND com caráter nitidamente retrocessivo, o Ministro do Meio Ambiente à época, Ricardo Salles, ainda recorreu a uma chantagem climática ao afirmar que poderia antecipar a meta de emissões líquidas zero para antes de 2060, caso o Brasil receba US\$10 bilhões por ano. E o pior, no documento enviado à UNFCCC, o “compromisso” de 2060 sequer existe, estando condicionado ao “funcionamento apropriado dos mecanismos de mercados definidos pelo Acordo de Paris” (ICS, 2021). Para completar, falsamente o texto ainda sugeriu que houve participação da sociedade civil via Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (ICS, 2021).

O sinal de que a ONU não reconheceu a nova proposta apresentada pelo Brasil como avanço está no novo Relatório sobre Lacuna de Emissões, *The heat is on: A world of climate promises not yet delivered* (UNEP, 2021), publicado anualmente pelo PNUMA e que avalia o *status* das promessas de cortes de emissão de todos os países dentro do Acordo de Paris. De acordo com esse documento, o Brasil é o único país do G-20 que recuou em sua promessa de corte de emissão de CO₂. Essa retração viola frontalmente as cláusulas de proibição de retrocesso e incrementalismo, previstas expressamente no Acordo de Paris.

Ressalta-se, por oportuno, que no *case Amigos do meio ambiente irlandês v. Irlanda*, julgado procedente em 2019, entre os argumentos sustentados pela parte autora, estava justamente a ilegalidade do Plano Nacional de Mitigação, apresentado pelo país em 2017, no qual o Governo irlandês não teria demonstrado ambição suficiente no corte das emissões, além de não cumprir os requisitos previstos na Lei de 2015 e não ter conseguido justificar a compatibilidade de suas ações com os direitos constitucionais e humanos possivelmente violados pelas causas antrópicas do aquecimento global (WEDY; SARLET; FENSTERSEIFER, 2022). Os argumentos utilizados nessa ação, devido à similaridade com o contexto brasileiro, podem ser facilmente utilizados em um futuro litígio climático que tenha como objetivo discutir o recuo nas metas das CNDs apresentadas pelo Brasil.

Destarte, não há que se olvidar que nos últimos anos o Brasil vem aumentando sua inadimplência climática, com repercussão direta no direito humano e fundamental ao usufruto de um meio ambiente equilibrado. Na prática significa que o país está infringindo regras do Acordo de Paris, ou pelo menos demonstra não estar comprometido com o adimplemento dos resultados prometidos em suas CNDs.

3 A PNMC (Lei nº 12.187/2009) e a atual condução da política climática pelo Estado brasileiro

Buscando se inserir no regime jurídico internacional que trata da proteção climática, o Brasil foi o primeiro país a assinar a UNFCCC (1992) e o Protocolo de Quioto (1999). Tais instrumentos, constituídos com a intenção de buscar o planejamento, a gestão e a minoração das causas e consequências da alteração climática, prescreveram os objetivos a serem alcançados pelos países signatários no sentido de minorar e mitigar os seus efeitos.

Em 2009, durante a COP-15 ocorrida em Copenhague, houve uma grande pressão exercida pelos países do Anexo I¹ da Convenção do Clima para que os países

¹ Anexo I: países do Anexo I são os países desenvolvidos e que possuem metas de redução de emissão de GEE.

em desenvolvimento (Não Anexo I),² diferentemente do que ficou estabelecido no Protocolo de Quioto, também se comprometessem a adotar metas voluntárias de mitigação da alteração climática por meio dos instrumentos conhecidos como Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas (NAMA, na sigla em inglês).

Foi nesse contexto que, absorvendo conceitos dos diplomas internacionais, o Brasil normatizou em âmbito interno o problema da emergência climática com a criação da PNMC, instituída através da Lei nº 12.187/2009. Sintonizada com o cenário normativo internacional, essa lei representa a vanguarda legislativa do direito ecológico no cenário brasileiro, correspondendo ao estágio mais avançado de seu aprimoramento. Malgrado, embora o direito humano e fundamental ao meio ambiente esteja diretamente relacionado à sua observância e execução, dados dos últimos anos indicam o descumprimento de suas diretrizes e objetivos, além do retrocesso no atingimento das metas propostas nas CNDs e nos ODSs.

Considerada um dos principais instrumentos de planejamento e concretização de ações de mitigação da alteração climática, essa política pública, diferentemente de outras políticas ambientais mais específicas, e em razão das complexidades que envolvem a questão climática, aborda os mais variados temas, como desmatamento, energia, agropecuária, siderurgia, geração de emprego e renda, entre outros, constituindo uma importante ferramenta de implementação e promoção de programas ambientais, além de estabelecer metas para o controle de emissões de GEE no país e instituir uma estrutura normativa de governança dotada de princípios, diretrizes, objetivos, órgãos e mecanismos de combate à mudança do clima (artigo 1º), todos passíveis de concretização por intermédio de decisão judicial (WEDY, 2019).

A PNMC é organizada em torno de quatro pilares: i) oportunidades de mitigação; ii) impactos, vulnerabilidades e adaptação; iii) pesquisa e desenvolvimento; e iv) educação, capacitação e comunicação (PEIXER, 2019, p. 175). Igualmente, buscando dar cumprimento aos objetivos estabelecidos durante a ECO-92 e na Agenda 2030, essa política foi elaborada com base em desígnios que buscam equilibrar desenvolvimento socioeconômico e desenvolvimento sustentável, propiciando a gestão racional dos recursos naturais. Seus objetivos estão definidos em seu artigo 4º, e nele o Brasil assumiu o compromisso de adotar medidas voltadas à preservação, conservação e recuperação dos recursos ambientais, com particular atenção aos grandes biomas naturais tidos como patrimônio nacional.

² Não Anexo I: são os países que não integram o Anexo I. Os países deste grupo e signatários do Protocolo de Quioto não possuem metas de redução, embora precisem montar um plano de ação para a redução interna de suas emissões de GEE e medidas para adaptação perante as futuras alterações climáticas.

A Floresta Amazônica, por exemplo, cujo desmatamento de sua área nos últimos 50 anos já corresponde a quase 20%, está na iminência de atingir seu ponto de ruptura (*tipping point*), consoante referido por Lovejoy e Nobre (2018), tomando um rumo similar à tragédia ecológica verificada na Mata Atlântica. Nada obstante, o Produto Interno Bruto (PIB) da região está estagnado em 8% do PIB brasileiro. Destroí-se o ativo que a floresta representa ao Brasil sem correspondente desenvolvimento humano das 25 milhões de pessoas que habitam a região, em clara violação aos princípios da justiça e equidade. Isso sem se olvidar que a Amazônia, a despeito de ser em parte brasileira, é vital a toda a humanidade.

Como consequência desse desmatamento sem precedentes, corroborado pelo aquecimento global, dados científicos demonstram que a Floresta Amazônica se tornou hoje mais “fonte de emissões” do que “sumidouro ou estoque de CO₂”, conforme apontado em artigo publicado na revista *Nature* em 2021, resultado de pesquisa capitaneada pela cientista brasileira Luciana Gatti (2021).

Atualmente o Brasil figura como um dos maiores emissores de GEE do mundo e já está sofrendo com as consequências da mudança climática. Esse cenário caótico somente pode ser revertido com a efetiva concretização da PNMC, visto que essa política formaliza os compromissos internacionais assumidos pelo país visando à redução de suas emissões e preceitua os objetivos para que se promova a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático.

A não efetivação da PNMC brasileira se refletiu no 12º Relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre as lacunas de emissões de 2021, *The heat is on: A world of climate promises not yet delivered*, em que restou consignado que o país foi o que mais recuou em suas metas de cortes de emissões de GEE entre as principais economias do planeta (UNEP, 2021).

Ao contrário dos demais países, o Brasil aumentou as emissões em plena pandemia. As emissões brasileiras de GEE em 2020 cresceram 9,5%, enquanto no mundo inteiro elas despencaram em quase 7% devido à pandemia da Covid-19. A alta no desmatamento, ocorrida entre os anos de 2020 a 2022, em especial na Amazônia, pôs o Brasil na contramão do planeta e o deixou em desvantagem no Acordo de Paris. Com o aumento das emissões e a queda de 4,1% no PIB, o Brasil ficou mais pobre e poluiu mais (SEEG, 2021).

Segundo o Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Observatório do Clima (SEEG, 2021), as mudanças no uso da terra, sobretudo ligado ao desmatamento e as queimadas, são os principais vetores de emissão de GEE do país e correspondem a 46% do total de emissões brutas em 2020. Nesse contexto, a principal meta da PNMC – reduzir o desmatamento na Amazônia em 80% até 2020

em relação à média verificada entre 1996 e 2005 – passou longe de ser cumprida. Além de não executar o avençado, após o sistemático desmonte das políticas voltadas ao combate ao desmatamento, a devastação em 2020 ficou 176% acima do exigido pela Lei. Em 2021 esse índice foi ainda pior – 29% maior que em 2020 (IMAZON, 2022). Dando prosseguimento ao projeto de destruição, o ano de 2022 bateu novos recordes no número de queimadas. O mês de agosto, por exemplo, foi considerado o pior dos últimos 12 anos, com o registro de 33.116 focos de queimadas (PEIXOTO, 2022).

Em síntese, observa-se que em 2020 o país encerrou o ciclo inicial da PNMC e entrou no regime de Paris retrocedendo na meta proposta sem ter ao menos um plano traçado para cumpri-la. O pacto nacional, formado na época da adoção da PNMC em torno da redução do desmatamento, se desfez e a política de clima nunca adquiriu um grau de institucionalidade que permitisse ao país realmente adotar uma estratégia de desenvolvimento, amparada na redução de emissões e em medidas de adaptação à crise climática (SEEG, 2021).

A despeito de estar falhando em sua missão concernente à mitigação e adaptação à mudança do clima, a PNMC deixou claro que o país é dotado de um arcabouço legal adequado para ambicionar muito mais na seara climática. Essa constatação é facilmente observada a partir do aumento significativo do número de litígios climáticos ajuizados no país, sobretudo a partir de 2020, consubstanciados, em grande medida, na exigibilidade da efetivação dessa política pública.

Finalmente, face ao atual cenário de crise climática, e considerando a grande contribuição do Brasil na emissão de GEE do planeta, mais que nunca se faz necessário que o país implemente sua PNMC, dado que essa política pública, mesmo com algumas omissões, constitui um importante instrumento de combate à mudança climática e ao aquecimento global.

4 Interdependência entre a mudança climática e a crise dos direitos humanos e fundamentais

Já foi cientificamente demonstrado que o planeta Terra passa por um processo acelerado e contínuo de mudança climática, cuja origem, em grande medida, se deve à intervenção humana. Essa transformação trata-se de uma problemática transfronteiriça cujas consequências ameaçam todas as formas de vida existentes no planeta, inclusive, a própria humanidade, presente e futura.

Entendida primeiramente na forma ambiental, a compreensão acerca da problemática climática evoluiu e passou a ser vista pela comunidade internacional também como um óbice ao usufruto dos direitos humanos, ressaltando a ideia de

que a alteração do clima representa um revés que necessita de soluções coletivas e globais (MIDDLEMISS, 2011). Consequentemente, com a utilização – além do direito internacional do meio ambiente – do direito internacional dos direitos humanos e os direitos fundamentais previstos nas constituições nacionais, aumentam-se as ferramentas jurídicas para o seu combate.

Como decorrência, Estados e organismos internacionais avançam no reconhecimento da interconexão entre a mudança climática e a erosão dos direitos humanos. Essa relação direta foi categoricamente reconhecida desde 2008 pelo Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (UNHRC), por meio da Resolução nº 7/23 e, mais recentemente, pela Resolução nº 48/13 de 2021. Isso sem falar da Opinião Consultiva nº 23, de 2017 (OC-23/17), proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), além de outros documentos, como a Declaração de Malé de 2007, o Acordo de Cancún de 2010 e o Acordo de Paris de 2015, todos eles seguindo o mesmo diagnóstico.

Embora se diga que as consequências da alteração do clima são democráticas, atingindo igualmente ricos e pobres, a realidade demonstrou que muitos desses riscos são distribuídos de forma desigual, com repercussão nefasta em detrimento da população mais vulnerável (PNUD, 2007), visto que os riscos ligados a esses impactos resultam justamente da complexa interação entre clima, vulnerabilidade, exposição às intempéries, capacidade de adaptação e mitigação. Ou seja, ainda que se compreenda que a mudança climática não seja consequência da desigualdade, patente que os seus impactos afetam diferentes segmentos da sociedade de forma muito diversa.

Assim, mesmo sendo inequívoco que toda a humanidade sofrerá em decorrência da alteração climática, são as pessoas, comunidades e países mais vulneráveis que irão vivenciá-las de modo mais intenso (UNEP, 2019), não porque a mudança climática escolha “deliberadamente” quem vai atingir, mas sim pelo fato de estarem mais expostos ou suscetíveis a serem atingidos. As tragédias acabam por agravar desigualdades preexistentes.

O último relatório emitido pelo IPCC, em março de 2023 – Sexto Relatório de Avaliação (AR6), além de apontar que a população mais rica do mundo, cerca de 10%, é responsável pela emissão de 45% dos GEE, enquanto os 50% mais pobres são responsáveis por apenas 15% das emissões, afirmou que os efeitos da mudança climática afetam de forma mais severa as comunidades mais pobres e marginalizadas, local onde os conflitos, desigualdades e desafios de desenvolvimento já existentes – como pobreza e falta de acesso a serviços básicos, como água potável – não apenas aumentam a sensibilidade aos eventos climáticos, como também

prejudicam a sua capacidade de adaptação. Entre 2010 e 2020, por exemplo, a taxa de mortalidade provocada por tempestades, inundações e secas foi 15 vezes mais alta nos países mais vulneráveis do que nos menos vulneráveis. Para piorar, os próprios esforços de adaptação e mitigação podem causar abalos e aumentar a desigualdade se não for garantida uma transição justa.

Diante da normatividade internacional relacionando o direito ambiental ao gozo dos direitos humanos, é cada vez mais importante que os Estados cumpram suas obrigações de proteger ativamente tais direitos diante dos perigos previsíveis, incluindo os causados pela alteração climática. O movimento por justiça ambiental e climática busca exatamente garantir que essas obrigações sejam adimplidas e direcionam a atenção do debate público para os maiores riscos associados aos países e comunidades vulneráveis em termos socioambientais.

Diante da normatividade internacional relacionando o direito ambiental ao gozo dos direitos humanos, é cada vez mais importante que os Estados cumpram suas obrigações de proteger ativamente tais direitos face aos perigos previsíveis, incluindo os causados pela alteração climática. Em vista disso, o movimento por justiça ambiental e climática busca exatamente garantir que essas obrigações sejam adimplidas e direcionam a atenção do debate público para os maiores riscos associados aos países e comunidades mais vulneráveis em termos socioambientais – aqueles que não possuem a capacidade de resiliência necessária para se proteger ou para se reconstruir diante de uma calamidade – uma vez que eles são os primeiros a observarem os efeitos negativos decorrentes da crise climática e que possuem menor força para assegurar seus direitos.

Ante o cenário alarmante decorrente desse fenômeno, verifica-se na atualidade um aumento significativo de pedidos de reconhecimento de um estado de emergência ambiental e climático, e mesmo a declaração de um estado de coisas inconstitucional e inconvenção nessa seara em diversas demandas submetidas ao STF – são os denominados litígios climáticos, os quais visam discutir questões como: violação de direitos humanos e fundamentais, possibilidade de aplicação da legislação doméstica no enfrentamento das alterações do clima, responsabilidade governamental e corporativa no contexto climático, além de ações de mitigação e adaptação à mudança do clima.

Desse contexto emerge a ideia de justiça climática, cujo objetivo principal é fazer com que os Estados cumpram suas obrigações climáticas, determinadas sob a égide do regime internacional, bem como para resguardar os direitos humanos e fundamentais que, direta e indiretamente, são violados pela alteração do clima.

Trata-se de uma nova concepção de justiça voltada especialmente para as questões climáticas, diferenciando-se por ter, como plano de fundo axiológico, a solidariedade intra e intergeracional, reforçando a ideia de uma justiça intertemporal.

5 Desastres ambientais e vulnerabilidades: a mudança climática como multiplicadora de riscos

Os desastres ambientais vêm ocorrendo com maior frequência nas últimas décadas e, graças ao aprofundamento dos estudos científicos, é possível afirmar que a mudança climática potencializa esses eventos (UNDRR, 2015), exacerbando o número de mortes provocadas pelas tragédias ambientais e pelas doenças suscetíveis às condições climáticas extremas, além de contribuir para a insegurança alimentar – resultante de colheitas perdidas – e para os deslocamentos populacionais forçados, desestabilizando não apenas o meio ambiente, mas as próprias estruturas sociais subjacentes.

É bem verdade que os desastres apresentam diversos fatores de amplificação dos seus riscos. Todavia, dentre esses fatores, inegável que a acelerada alteração do clima, realidade das últimas décadas, constitui a verdadeira matriarca da intensificação das tragédias, exercendo um processo de intensa interação entre direito ambiental, direito dos desastres (CARVALHO, 2020, p. 21) e violações de direitos humanos e fundamentais.

Em vista disso, não se pode desconsiderar que os últimos anos figuram no topo da lista das mais altas temperaturas globais. Em novembro de 2023, por exemplo, a OMM (2023) apontou que os 9 anos anteriores – 2015-2023 – teriam sido os mais quentes já registrados na história da humanidade, e que esse aquecimento recorde tem como principal responsável a concentração de GEE na atmosfera. Para piorar, conforme apontado pelo Serviço de Alterações Climáticas Copernicus (C3S) da União Europeia, todos os últimos 13 meses, contados a partir de junho de 2023, de forma consecutiva, foram classificados como os mais quentes do planeta desde o início dos registros, no ano de 1800, confirmando, com 95% de certeza, que o ano de 2024 será ainda mais quente que os anteriores, com temperaturas bem acima dos 40°C cada vez mais comuns (ABNETT, 2024).

Por conseguinte, na atualidade é seguro afirmar que a mudança climática representa um fator global e transversal a todos os demais determinantes de ampliação dos riscos e dos custos dos desastres ambientais, principalmente considerando o aumento da ocorrência desses eventos (CARVALHO, 2020, p. 35).

A leitura crítica que se faz dos riscos climáticos extremos acaba por destacar as desigualdades sociais, bem como a situação das vítimas que mais sofrem seus

impactos: os socialmente suscetíveis. Isso decorre porque, uma vez que seus efeitos se fazem presentes, eles potencializam as desigualdades inerentes às sociedades, visto que a distribuição dos resultados de uma catástrofe nunca acontece de maneira igualitária. As vulnerabilidades físicas e sociais de determinada localidade exacerbam o risco comunitário em um processo de retroalimentação, atingindo tanto a capacidade comunitária de resistir a um impacto imediato quanto a capacidade de retornar à vida após ele (VERCHICK, 2019, p. 73).

Nesse sentido, forçoso reconhecer que a relação entre tragédias e vulnerabilidade é de dependência, evidenciando sua proximidade com a injustiça ambiental e climática. Ou seja, não há desastres sem vulnerabilidades. Eles são o produto de urbanização desordenada, mudança climática e má gestão dos recursos naturais, corroborado por políticas públicas equivocadas ou mal coordenadas. Recorrendo à reflexão de Judith Shklar (1990), inexistente infortúnio que não esteja associado a um quadro de injustiça econômica e socioespacial. Ou seja, o não enfrentamento das causas de desigualdade social expõe as populações a vulnerabilidades, sendo estas, por sua vez, um elemento central do risco comunitário.

Perfilhando entendimento análogo, Stern (2008) esclarece que os riscos climáticos exacerbam as vulnerabilidades existentes nos países em desenvolvimento, e que os custos econômicos dos desastres ambientais e sua frequência têm crescido dramaticamente. Assim, ainda que as perdas econômicas sejam maiores nos países desenvolvidos, a maior mortandade provocada pelos desastres recentes ocorreu nos países em desenvolvimento (96% de todas as mortes relacionadas a desastres), atingindo um maior percentual do seu PIB. Ainda, segundo o autor, as experiências atuais acerca de eventos climáticos extremos demonstram o quão devastadoras podem ser as secas e as inundações, aumentando a pobreza em comunidades e países mais pobres.

Quanto ao Brasil, durante décadas acreditou-se que o país fosse imune aos desastres, gerando uma cultura de baixa sensibilidade à necessária prevenção aos riscos. No entanto, nos últimos anos, sobretudo no contexto da mudança climática, uma série de eventos extremos vem modificando essa concepção e aumentando a sensibilização da opinião pública e do próprio direito para a sua importância.

Apenas para tratar de desastres ambientais mais recentes que tiveram a mudança climática como principal evento desencadeador, no ano de 2021, como um lembrete do que é viver em um mundo 1,15°C mais quente, o país foi atingido por intensas ondas de calor no Norte do país em agosto, temperaturas mínimas recorde no Sul em julho, seca histórica que atingiu o Sudeste, Sul e Centro-Oeste do país, e que trouxe como consequência até tempestades de areia em cidades do

interior de São Paulo. No final deste mesmo ano, chuvas torrenciais castigaram o Sul da Bahia e o Norte de Minas Gerais, matando dezenas de pessoas e deixando mais de 20 mil desabrigados (PRIZIBISCZKI, 2021).

Em meados de fevereiro de 2022 e, posteriormente, em março de 2022, o município de Petrópolis, região serrana do Rio de Janeiro, foi atingido por intensos temporais, provocando inúmeros desabamentos e deslizamentos que culminaram com a morte de mais de 240 pessoas em decorrência da tragédia (RICKLY, 2022).

No mês de fevereiro de 2023, entre os dias 18 e 19, o litoral paulista foi castigado pelas maiores chuvas até então registradas em 24 horas na história do país, causando mortes e destruição. A cidade mais atingida foi São Sebastião, onde, de um lado da Rodovia Rio-Santos, se localiza a Barra do Sahy – região rica e formada por casas e condomínios de alto padrão, além de pousadas “pé na areia” luxuosas com vistas para o mar, onde famílias da elite paulista buscam refúgio no litoral Norte. Do lado oposto da estrada fica a Vila Sahy, núcleo habitacional surgido na década de 1990, a partir de ocupações irregulares feitas por famílias pobres que buscavam emprego na Barra do Sahy. Antes da tragédia, as pessoas viviam no local em casas precárias, erguidas de forma desordenada na encosta de morros. Tanto a Vila como a Barra do Sahy foram igualmente atingidas pela chuva histórica, contendo, escancarando as mazelas da desigualdade social, notadamente em um contexto de desastres, em virtude das condições precárias de moradias, construídas em área de alto risco de desmoronamento, todas as 64 mortes e mais de 4 mil desabrigados ocorreram do lado mais pobre da rodovia. Na parte oposta, houve quem encontrasse helicóptero para conseguir deixar a região por causa dos bloqueios na rodovia (LEITE; RIBEIRO, 2023), confirmando que “As catástrofes são ruins para todos, mas são especialmente ruins para os fracos e os menos favorecidos” (VERCHICK, 2019, p. 60).

O Estado do Rio Grande do Sul, que no ano de 2022 vivenciou uma seca recorde (CNN BRASIL, 2022), em 2023 foi assolado por três desastres climáticos de grande magnitude provocados pelo excesso de chuvas, ocorridos nos meses de junho, setembro (este episódio havia sido considerado o maior desastre natural da história do estado, com 54 mortes) e em novembro, provocando no total a morte de 75 pessoas (PAZ, 2024). Em 2024, entre os meses de abril a final de maio, mais uma vez resultante dos fortes temporais, o Rio Grande do Sul enfrentou catástrofe socioambiental ainda maior, culminando com a morte de 177 pessoas e o desaparecimento de outras 37. A tragédia afetou 478 municípios e provocou o deslocamento de milhares de famílias para abrigos públicos (BRASIL DE FATO, 2024).

Todas essas catástrofes são uma triste lembrança de que eventos climáticos extremos possuem custos sociais, ambientais e econômicos tão altos que são difíceis de mensurar. Se, por um lado, a mobilização da sociedade civil para socorrer pessoas impactadas reacende a esperança de que há algo de bom na humanidade, por outro, também é uma lembrança de que parte desses desastres poderia ter sido evitada, deixando a sensação de que a sociedade está falhando como civilização. Como bem ponderado por Shklar (1990, p. 1-2): “a injustiça por trás do desastre não é produto apenas da imprudência, mas do fracasso no enfrentamento de um risco com previsibilidade conhecida, da mitigação da desigualdade, bem como do descaso com o sofrimento alheio”.

Destarte, na era que se aproxima, caso a crise climática não seja controlada e os países cumpram com as metas assumidas perante o Acordo de Paris, muito provavelmente as catástrofes climáticas virão “não como espiões isolados, mas em batalhões”, como resultado de alterações interligadas nos sistemas físicos e ecológicos devido à mudança climática (FARBER, 2019, p. 41).

6 A “constitucionalização” da proteção ambiental e climática na Constituição de 1988

O fenômeno da “constitucionalização” da tutela ecológica diz respeito à centralidade que os valores e direitos ambientais passaram a ocupar no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro a partir da CF/88, representando uma “virada ecológica” de índole constitucional.

A Constituição de 1988, diferentemente das constituições que lhe antecederam, influenciada pelo emergir da consciência ecológica no cenário internacional, procurou dar efetiva tutela ao meio ambiente, prevendo mecanismos para sua proteção e controle, criando, conforme termo utilizado por Robert Alexy (2008, p. 60), um verdadeiro “Estado de Direito Ecológico”.

Entre outros avanços, a CF/88 favoreceu a recepção da Lei nº 6.938/81, importante ferramenta na proteção dada aos direitos ambientais. Essa lei representa a superação de um tratamento legislativo em matéria ambiental atrelada aos interesses econômicos, ou seja, com viés puramente instrumental da natureza, além de sistematizar a legislação ambiental brasileira pela primeira vez, identificando seus conceitos-chave, objetivos, princípios, instrumentos etc. Ela também foi paradigmática no tocante à responsabilização do poluidor independentemente da existência de culpa, fundamental para assegurar o fortalecimento da proteção jurídica ecológica, tanto pelo prisma do Estado quanto pela perspectiva da sociedade civil brasileira, como no caso das associações e entidades ambientalistas que, alguns anos após,

em 1985, por meio da ação civil pública (art. 5º, IV, da Lei nº 7.347/85), tiveram assegurada a sua legitimidade para a propositura de ação em defesa do meio ambiente. Esse novo cenário legislativo e institucional possibilitou a propositura de litígios ambientais mesmo antes da Constituição de 1988.

Por conseguinte, a Constituição de 1988 pode ser apontada como uma referência na mudança de concepção acerca da proteção ambiental, alçando a fruição do meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado como direito humano e fundamental, além de reconhecer que um patamar mínimo de qualidade, equilíbrio e segurança ambiental seria necessário para garantir uma vida humana com dignidade. Aquém desses padrões ecológicos, a vida e a dignidade humana estariam sendo violadas em seu núcleo essencial (SARLET; FENSTERSEIFER, 2020, p. 146).

Como resultado da “constitucionalização” do direito ambiental e o reconhecimento da sua fundamentalidade, a CF/88 influenciou todos os demais ramos jurídicos, inclusive a ponto de limitar outros direitos, fundamentais ou não, além de consagrar os objetivos e deveres de proteção ecológica a cargo do Estado brasileiro, colocando os valores ecológicos no “coração” do sistema jurídico.

7 O atual estado de coisa inconstitucional – ambiental e climático – no Brasil

O sistema constitucional brasileiro irradia efeitos que vinculam os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e exige, para sua concretização, um diálogo interinstitucional apto a proteger efetivamente os direitos fundamentais e de afastamento das falhas estruturais, acaso existentes, no atuar isolado de qualquer um deles.

Nesse contexto, o reconhecimento de um estado de coisa inconstitucional e inconvenção possui a peculiaridade de proporcionar um espaço público de diálogo entre os atores, pessoas jurídicas e autoridades, direta ou indiretamente envolvidos com a proteção inexistente ou deficiente de direitos fundamentais que conduz a uma breve referência ao papel do Estado (CAÚLA; RODRIGUES, 2018). Assim, a despeito da sua excepcionalidade, em situações de graves e persistentes violações a direitos fundamentais, essa medida se mostra como o único caminho possível, cujo objetivo é buscar uma atuação coordenada a fim de superar esse estado generalizado de não direito.

No tocante à proteção ecológica, diante da violação massiva a tais direitos, também é legítimo que o STF reconheça esse estado de desconformidade com o padrão ideal de juridicidade, dado que a proteção desse equilíbrio não é mera faculdade do poder público e da sociedade. Ao contrário, trata-se de compromisso

político e jurídico de nível constitucional e convencional, encontrando amparo na vedação à proteção insuficiente ou inexistente.

A origem mais próxima do estado de coisa inconstitucional (ECI) é atribuída à Corte Constitucional colombiana, ao exercer o seu poder contramajoritário a fim de garantir a proteção da dignidade de grupos vulneráveis. Na Sentença T-025, de 16.5.2004, a Corte colombiana discriminou os fatores caracterizadores de um estado de coisa inconstitucional, sendo necessário um quadro simultâneo de: i) falhas estruturais na prestação de serviços pelo Estado; ii) omissões não normativas e prolongadas das instituições; iii) violações massivas e generalizadas de direitos fundamentais; iv) ausência de iniciativa de medidas públicas; v) existência de um problema social cuja resolução demanda a intervenção de várias entidades e autoridades, além de um conjunto de medidas complexas e ações coordenadas (COLÔMBIA, 2004). Esses mesmos requisitos devem se fazer presentes no contexto brasileiro para a configuração de um estado de desconformidade.

Destarte, o reconhecimento de um estado de coisa – inconstitucional e inconvenção – na seara ambiental e climática não é fruto da visão unilateral de julgadores ativistas. Ao contrário, ela decorre de um estado de profundo distanciamento entre o plano da normatividade e o plano da facticidade. Ou seja, esse estado de desconformidade é o produto de uma realidade desmobilizada que não conseguiu de forma eficiente e prolongada colocar ao alcance da coletividade os direitos humanos e fundamentais, de modo que tais conflitos socioambientais somente podem ser superados a partir de uma forma diferente de compreendê-los.

No Brasil, a categoria do estado de coisa inconstitucional foi pela primeira vez objeto de debate no STF, em 2015, com o julgamento da polêmica Medida Cautelar na ADPF nº 347, em que se questionavam as drásticas violações a direitos fundamentais operadas no âmbito do sistema carcerário brasileiro. O Ministro Marco Aurélio, relator da ADPF, na liminar concedida (STF, 2015), em lúcida passagem, anotou o papel atípico da Suprema Corte em tal quadro de graves e deletérias inconstitucionalidades do sistema carcerário brasileiro.

Cotejando a atual condução das políticas ambientais e, em especial, a política pública climática, pelo Estado brasileiro, observam-se graves retrocessos nos níveis de proteção, com prejuízos diretos aos compromissos assumidos pelo país nos tratados internacionais, principalmente quanto às metas de redução de GEE propostas no Acordo de Paris. No mais, patente que a fraca e desorientada governança ambiental potencializa novas catástrofes e piores condições de vida para as presentes e futuras gerações, impedindo o ideal de desenvolvimento sustentável e o de existência digna, em afronta aos ditames preconizados na justiça climática.

Por conseguinte, considerando a atual realidade brasileira de violações massivas de direitos fundamentais na seara ambiental e climática, aliada à persistente omissão do Estado – principalmente do Poder Executivo – em dar respostas efetivas e satisfatórias, corroborado pela redução contundente da estrutura administrativa de proteção, em afronta direta à norma constitucional preconizada no art. 225, resta patente a instauração de um estado de coisa inconstitucional e inconvencional (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. 107).

Consoante é possível abstrair dos mais recentes retrocessos ambientais e climáticos perpetrados no Brasil nos últimos anos, não se trata de situações episódicas e circunstanciais, e sim uma realidade absolutamente descoordenada, compreendida como uma amostra da ineficiência de diversos órgãos da estrutura estatal na condução das políticas públicas, ambiental e climática. Esse quadro pode ser explicado, entre outras razões, pela inobservância sistemática dos princípios da proibição de retrocesso ambiental e progressividade, exigindo o engajamento progressivo de uma ação pública objetivando uma eficiente proteção ecológica.

Diante dos inúmeros retrocessos na condução da política ambiental e climática brasileira, a questão chegou até o STF por meio de sete ações, denominadas de “Pacote Verde” (WWF, 2022) – e começaram a ser julgadas a partir do dia 30.3.2022: ADPF nº 760 (Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia – PPCDAm); ADPF nº 735 (Operação Verde Brasil 2); ADPF nº 651 (Fundo Nacional do Meio Ambiente); ADO nº 54 (omissão do Governo Federal no combate ao desmatamento); ADO nº 59 (Fundo Amazônia); ADI nº 6.148 (Resolução Conama nº 491/2018 sobre padrões de qualidade do ar) e ADI nº 6.808 (MP nº 1.040/2021, convertida na Lei nº 14.195/2021) sobre concessão automática de licença ambiental. Todas essas ações tratam de atos e omissões do Governo Federal que levaram ao desmonte das leis ambientais brasileiras, à desproteção do meio ambiente como um todo e, em especial, da Amazônia.

Nesse contexto, e seguindo o caminho trilhado por outros Tribunais e Cortes de Justiça nacionais e internacionais, como exemplo, o Tribunal Constitucional Federal alemão no julgamento emblemático do *Caso Neubauer e Outros v. Alemanha*, ocorrido em 2021, o STF tem a oportunidade histórica de escrever um novo capítulo na sua jurisprudência ambiental, notadamente na seara da proteção climática.

No dia 1º.7.2022, o STF, por maioria (10 votos contra 1), julgou procedente a ADPF nº 708 (Fundo Clima). Essa decisão paradigmática havia sido precedida de ampla audiência pública realizada no mês de setembro de 2020. Acompanhando na sua integralidade o voto do relator da ação, Ministro Roberto Barroso, em linhas gerais, a Corte Constitucional, além de reconhecer expressamente que o direito a

um clima estável configura um direito fundamental na estrutura constitucional brasileira, decidiu que o Poder Executivo tem o dever de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, vedando o seu contingenciamento em razão do dever constitucional de proteção do meio ambiente e dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (STF, 2023).

Em seu voto pela procedência do pedido, o Ministro Barroso afirmou que os documentos juntados aos autos comprovam a efetiva omissão da União durante o ano de 2019 e parte de 2020, e que a não alocação dos recursos foi uma “decisão deliberada do Executivo”.

Ainda, segundo o Ministro, o contingenciamento não se justifica em razão do grave contexto ambiental brasileiro, ressaltando o dever constitucional de tutela ao meio ambiente. Apontou que em 2021 o desmatamento aumentou mais de 22% e alcançou uma área de 13.235 km² – a maior em 15 anos –, representando aumento de 76% no desmatamento anual em relação a 2018. Para piorar esse quadro, a ferramenta de inteligência artificial PrevisIA previu em 2022 um desmatamento na Amazônia Legal de 15.391 km², correspondendo a um aumento de 16% em relação a 2021.

Por fim, em um trecho do seu voto, após reconhecer que o país caminha no sentido contrário aos compromissos internacionais assumidos e à mitigação das mudanças climáticas, o Ministro Barroso concluiu: “Esse é o preocupante e persistente quadro em que se encontra o enfrentamento às mudanças climáticas no Brasil, que coloca em risco a vida, a saúde e a segurança alimentar da sua população, assim como a economia no futuro” (STF, 2023).

Essa ação é um dos casos mais importantes de litigância climática submetidos ao STF, haja vista a sua grande repercussão e o fato de o Fundo Clima envolver recursos financeiros bilionários provenientes do estrangeiro (por exemplo, da Noruega e da Alemanha) destinados à proteção, ao controle e ao enfrentamento do desmatamento na Amazônia. Portanto, do ponto de vista da hierarquia normativa, com essa decisão, mais uma vez a Corte Constitucional brasileira reconheceu aos tratados internacionais em matéria ambiental e climática, ratificados pelo Brasil, o mesmo *status* supralegal garantido aos tratados internacionais de direitos humanos, permitindo aos juízes e Cortes de Justiça nacionais exercerem, inclusive de modo *ex officio*, o denominado controle de convencionalidade.

Em vista disso, resta compreendido que o Poder Judiciário, diante de um cenário institucional omissivo e violador de direitos humanos e fundamentais na seara ambiental e climática em escala massiva, como guardião da Constituição e das leis, tem não apenas o poder, mas, sobretudo, a obrigação de intervir na condução das

políticas públicas, cuja implementação se mostra imprescindível à correção desse cenário violador de direitos, inclusive com a imposição de uma governança judicial ecológica.

8 Litigância climática no Brasil na era dos desastres ambientais em face do desmonte das políticas públicas de proteção ecológica

Apenas recentemente a doutrina brasileira começou a se interessar pelo tema da litigância climática. Esse movimento, já bastante difundido nos Tribunais internacionais e em vários países, continuava pouco expressivo no Brasil, a despeito de ser um dos maiores emissores de GEE. Todavia, a partir de 2020, houve uma virada nesse cenário e várias ações foram ajuizadas no país.

O surgimento de litígios abordando diretamente a mudança climática, sobretudo diante do atual contexto de retrocessos, mostra-se como uma luz no fim do túnel e uma possibilidade concreta de engajamento institucional para o combate à crise climática.

O desenvolvimento desse tema e o consequente manejo de ações no território nacional, em parte, podem ser atribuídos ao arcabouço legal nacional que autoriza o ajuizamento de litígios climáticos. Ao analisar essa tendência a partir de 2020, Setzer e Byrnes (2020) identificaram 28 legislações brasileiras tratando de mudança climática. A despeito da sua relevância, esse não pode ser considerado o único fator que contribuiu para o recente interesse no assunto, uma vez que essas legislações são anteriores a 2020. Patente que a divulgação de estudos científicos que confirmam a origem antrópica da mudança climática, corroborada pela procedência de várias ações com esses fundamentos em diversas partes do mundo, também foi decisiva para o despertar desse maior interesse.

Ademais, o atual estado de coisa inconstitucional e inconveniente que se instalou no país, derivado das violações frequentes ao direito humano e fundamental a um clima estável, limpo e seguro – derivado do regime constitucional de proteção ecológica, também ajuda a explicar esse florescimento de demandas climáticas. Fato incontroverso é que não existe carência de razões ou fundamentação jurídica para um uso mais intenso dessas ações como instrumento de combate à mudança climática e as suas consequências – com destaque para os desastres ambientais – no território nacional.

Portanto, o desafio não é a escassez quantitativa de dispositivos, que são muitos, e sim como relacioná-los à mudança climática ou a ações específicas de empresas, do Estado ou mesmo de indivíduos, com o efeito do aquecimento global.

O obstáculo acerca da definição de um nexo causal está intimamente ligado à natureza abstrata e lenta da mudança do clima. Em que pese isso, as defesas baseadas na intangibilidade ou não comprovação do dano climático são cada vez menos efetivas. Nesse contexto, face à multiplicação dos riscos climáticos e de um obscurantismo oposto pelos mercadores da dúvida – políticos populistas e grupos econômicos que negam os avanços da ciência do clima e suas constatações –, o aprofundamento do conhecimento científico exerce um papel preponderante na admissão da origem antrópica do aquecimento global (ORESQUES; CONWA, 2011, p. 5). De modo que, quanto mais avança a ciência, consolidando conceitos e definições sobre o aquecimento global e as suas consequências, mais fundamentos jurídicos possuem os Tribunais para responsabilizar os demandados, os quais não podem agir processualmente de modo eminentemente negacionista. Ou seja, não basta mais simplesmente negar a ciência, até porque o Direito das Mudanças Climáticas possui como um dos seus retores o princípio da precaução, cujo elemento central é a inversão do ônus da prova.

Esse princípio tem como objetivo prevenir danos futuros incertos que podem decorrer de atividades humanas atuais. No Brasil, além de estar previsto no art. 225, §1º, IV, da CF/88 e em inúmeras normas infraconstitucionais, juntamente com o princípio da prevenção, também se encontra expressamente previsto na Lei nº 12.187/2009 (PNMC), mais especificamente em seu art. 3º.

Ao se analisar a jurisprudência brasileira, constata-se que o princípio da precaução, além de ser muito utilizado como argumento nas decisões judiciais, também é frequentemente utilizado nas fundamentações das ações aforadas com o intuito de tutelar o equilíbrio ambiental e climático. Recentemente, ao convocar audiências públicas para tratar das posturas e ações do Governo Federal em relação ao Fundo Amazônia (ADO nº 59) e ao Fundo Clima (ADPF nº 708), os Ministros relatores do STF, Rosa Weber e Luís Roberto Barroso, respectivamente, citaram a jurisprudência existente quanto à identificação de medidas de controle de proteção inadequada e insuficiente e a conexão entre o direito ao meio ambiente saudável e o direito à saúde, observando os princípios da prevenção e precaução.

Essas novas ações em trâmite no STF configuram uma nítida virada nos rumos da litigância climática no Brasil. Isso pode ser explicado em virtude de tais ações se basearem em violação de dispositivos constitucionais, notadamente voltados à proteção do direito fundamental ao meio ambiente. A partir dessa estratégia utilizada pelos autores dos litígios, observa-se a gradual formação de uma jurisprudência progressiva em defesa da tutela do equilíbrio ecológico. Anteriormente, os casos que poderiam ser enquadrados como litígios climáticos se encontravam majoritariamente

no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), competente para julgar ações consubstanciadas em violação de normas infraconstitucionais.

Assim, considerando que na atualidade o mundo vem despertando para a inafastável realidade acerca da crise climática e a possibilidade de um futuro assolado por desastres naturais e clima instável, com consequências nefastas em detrimento da vida, resta compreendido que o Brasil, como um dos maiores emissores mundiais de GEE, já passou da hora de se engajar efetivamente no tema em todas as instâncias possíveis.

Em síntese, diante das graves ameaças impostas pela mudança climática, corroborado pela omissão sistemática do Estado brasileiro em dar cumprimento às obrigações assumidas na PNMC e aos objetivos assumidos junto ao Acordo de Paris, além do desmonte sistemático da política ambiental e climática, incumbe ao Poder Judiciário, notadamente o STF, como guardião último da CF/88, diante do ajuizamento cada vez mais frequente de litígios climáticos voltados à proteção dos direitos fundamentais, o controle dessas políticas públicas, não apenas com o intuito de diagnosticar a falha, mas, principalmente, com o objetivo de determinar o encaminhamento dos quadros e mecanismos jurídicos para a superação dessa incorreção.

Conclusões

Nas últimas décadas, tratados internacionais, constituições, legislações infraconstitucionais e políticas públicas vêm abordando a alteração climática de origem antrópica como um grande desafio a ser enfrentado, seja por meio de cortes das emissões de GEE nos parâmetros estabelecidos no Acordo de Paris (2015), seja pela adoção imediata de ações de adaptação e resiliência com o escopo de proteger a vida humana, o meio ambiente e a economia. Esse arcabouço normativo, corroborado por uma recente doutrina e, especialmente, jurisprudência, tem criado obrigações para governos e entes privados que ultrapassam as fronteiras do Direito Ambiental. É nesse contexto que surgiram os litígios climáticos, estampados com destaque no Objetivo 13 da Agenda 2030 da ONU para o Desenvolvimento Sustentável, consubstanciada na necessária “ação climática”.

Essas ações objetivam pressionar os Poderes Legislativo e Executivo, além de entes particulares, a cumprir – mediante provocação do Poder Judiciário – o compromisso mundial no sentido de garantir um clima adequado, propício a uma vida com qualidade – das presentes e futuras gerações –, mediante o corte de emissão de GEE e o incentivo à produção de energias renováveis, acompanhados do necessário deferimento de medidas judiciais, hábeis a concretizar os princípios da precaução e da prevenção com a finalidade de evitar catástrofes ambientais e a violação dos

direitos humanos fundamentais, além de promover o princípio do desenvolvimento sustentável. Nesse cenário, o Poder Judiciário tem julgado um crescente número de demandas envolvendo o novel Direito das Mudanças Climáticas e aplicando, direta e indiretamente, o princípio da proporcionalidade, vedando excessos e omissões.

No Brasil, a doutrina e a jurisprudência majoritária vêm reconhecendo que o sistema climático é componente indissociável do direito fundamental ao meio ambiente. E mais, que o Estado brasileiro assumiu o dever jurídico de combater as causas e consequências das mudanças climáticas, notadamente em razão dos tratados internacionais ratificados, disposições constitucionais, legislação infraconstitucional e impactos decorrentes desse fenômeno em detrimento de inúmeros direitos fundamentais garantidos pela Carta Magna.

No plano internacional, o Brasil é signatário de inúmeros acordos que possuem força obrigacional na ordem jurídica interna, destacando-se a UNFCCC e o Acordo de Paris, documentos nos quais o país assumiu perante a comunidade internacional o compromisso de estabilizar as concentrações de GEE na atmosfera, limitando o aumento da temperatura média global em bem menos de 2°C acima dos níveis pré-industriais, e de envidar medidas para restringir o aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais. Na ordem interna, inúmeros são os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que impõem ao Estado brasileiro e à coletividade o dever de enfrentar o aquecimento global, tanto é verdade que o meio ambiente ecologicamente equilibrado foi elevado ao *status* de direito fundamental na CF/88, reconhecido como instrumento de garantia de uma vida digna e saudável (art. 225).

Toda essa atenção decorre do consenso científico acerca do aquecimento global e de sua origem antrópica, corroborado pelo reconhecimento dos impactos de tal fenômeno em detrimento aos direitos fundamentais constitucionalmente garantidos, não havendo, por conseguinte, espaço para omissões estatais que permitam o seu perecimento.

Consequentemente, resta compreendido que o país assumiu o papel de protetor do clima, implicando o compromisso de efetivar uma eficiente política climática, independentemente dos governantes e de suas respectivas ideologias partidárias. E mais, patente que não basta instituir a política, mister concretizá-la no seio social como forma de realizar uma justiça climática social. Todavia, isso não vem ocorrendo, e atualmente o Brasil passou a testemunhar a reversão de uma trajetória progressiva do marco jurídico e das políticas públicas climáticas, bem como ações governamentais contrárias à proteção ecológica.

Contudo, não se pode desconsiderar que a política climática é uma política de Estado, e não meramente uma “política de governo”, dependente de escolhas discricionárias de grupos que venham a ocupar temporariamente o poder. Como política pública, encontra-se mergulhada, em sua estrutura e em seu funcionamento, na legalidade constitucional, cujo descumprimento se identifica ao descumprimento de obrigações jurídicas, acarretando a imputação – inclusive judicial – de responsabilidade ao Estado. A falha em uma política de Estado (como a política climática) é uma verdadeira “falha de Estado” (ALBERTO; MENDES, 2019, p. 117).

Por fim, considerando que planos e planejamentos climáticos precisam existir e funcionar no âmbito do Poder Executivo, o que atualmente não vem ocorrendo, o acionamento do Poder Judiciário com o objetivo de impor a efetivação das obrigações não cumpridas pelo Estado brasileiro se mostra como uma promissora estratégia visando ao avanço da governança climática no país.

Nessa senda, diante da evidente falha do Estado na concretização da política climática, com inequívocos prejuízos econômicos e socioambientais, os litígios climáticos mostram-se como eficiente instrumento para se alcançar esse objetivo, principalmente considerando a consolidada jurisprudência do STF no sentido de que o Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas em defesa de direitos fundamentais.

Referências

“SECA do Rio Grande do Sul é a maior dos últimos 70 anos”, diz agrometeorologista. *CNN Brasil*, 8 fev. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/mercado/seca-do-rio-grande-do-sule-a-maior-dos-ultimos-70-anos-diz-agrometeorologista/>. Acesso em: 27 jul. 2024.

A “NOVA” NDC brasileira – que tal? *ICS*, 18 jan. 2021. Disponível em: <https://www.climaesociedade.org/post/ndc-brasileira-regride>. Acesso em: 3 maio 2024.

ABNETT, Kate; WITHERS, Alison. Mundo bate recorde de calor pelo 13º mês seguido. *ECOAUOL*, 8 jul. 2024. Disponível em: <https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/reuters/2024/07/08/2024-pode-ser-ano-mais-quente-ja-registrado-no-planeta-dizem-cientistas>. Acesso em: 15 jul. 2024.

ALBERTO, Marco Antônio Moraes; MENDES, Conrado Hübner. Litigância climática e separação de poderes. In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amalia Botter (Org.). *Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 117-138.

ALEXY, Robert. *Constitucionalismo discursivo*. Tradução de Luís Afonso Heck. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BODANSKY, Daniel. The United Nations framework convention on climate change: a commentary. *Yale Journal of International Law*, New Haven, v. 18, n. 451, 1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708/DF*. 0024408-68.2020.1.00.0000, 2023. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5951856>. Acesso em: 7 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Tribunal Pleno. Medida Cautelar na ADPF 347/DF. 0003027-77.2015.1.00.0000 DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgamento: 9/9/2015. *DJe*, 9 fev. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 4 jul. 2024.

BRITO, Brenda *et al.* Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon. *Environmental Research Letters*, v. 14, n. 6, 2019. Disponível em: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/ab1e24>. Acesso em: 20 ago. 2022.

CARVALHO, Delton Winter de. *Desastres ambientais e sua regulação jurídica*: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

CAÚLA, Bleine Queiroz; RODRIGUES, Francisco Lisboa. O estado de coisas inconstitucional ambiental. *Revista de Direito Público Contemporâneo*, ano 2, v. 1, n. 2, p. 137-151, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://www.rdp.com.br/index.php/rdpc/article/view/42>. Acesso em: 13 ago. 2022.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. *Sentencia T-025-2004*. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co>. Acesso em: 24 jul. 2024.

DANISH, Kyle. The international climate change. In: GERRAD, Michael; FREEMAN, Jody (Ed.). *Global climate change and U.S. law*. Chicago: American Bar Association, 2014.

EM movimento inédito, STF julga 'Pacote Verde' de ações ambientais. *WWF*, 30 mar. 2022. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?82088/Em-movimento-inedito-STF-julga-Pacote-Verde-de-acoes-ambientais>. Acesso em: 4 jul. 2024.

FARBER, Daniel. Navegando a interseção entre o direito ambiental e o direito dos desastres. In: FARBER, Daniel; CARVALHO, Delton Winter de (Org.). *Estudos aprofundados em direito dos desastres*: interfaces comparadas. 2. ed. Curitiba: Appris, 2019. p. 23-57.

GARCIA, Rafael. ONU vê plano do Brasil como retrocesso em promessa de corte de emissões de CO₂. *O Globo*, 27 out. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/um-so-planeta/onu-ve-planodo-brasil-como-retrocesso-em-promessa-de-corte-de-emissoes-de-co2-25251786>. Acesso em: 20 ago. 2024.

GATTI, Luciana V. *et al.* Amazonia as a carbon source linked to deforestation and climate change. *Nature*, v. 595, p. 388-393, 2021. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34262208/>. Acesso em: 28 jul. 2024.

IPCC. Intergovernmental Panel on Climate Change. *Relatório de Síntese AR6 (SYR)*: Mudanças climáticas 2023. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>. Acesso em: 12 jul. 2024.

LEITE, Bruno; RIBEIRO, Fábio. Epicentro da tragédia em SP, Vila e Barra do Sahy escancaram os extremos do Brasil. *Metrópoles*, 26 fev. 2023. Disponível em: <https://www.metropoles.com/sao-paulo/separadas-por-estrada-barra-e-vila-do-sahy-revelam-os-extremos-da-tragedia-em-sp>. Acesso em: 18 jul. 2024.

LOVEJOY, Thomas E.; NOBRE, Carlos. Amazon Tipping Point. *Science Advances*, v. 4, 2, 21 fev. 2018. Editorial. Disponível em: <https://advances.sciencemag.org/content/4/2/eaat2340>. Acesso em: 19 ago. 2024.

LOVELOCK, James. *A vingança de gaia*. Tradução de Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2006.

MIDDLEMISS, Lucie. The effects of community-based action for sustainability on participants' lifestyles. *Local Environment*, v. 16, n. 3, p. 265-280, 2011.

MORTES por enchentes do Rio Grande do Sul chegam a 177: Defesa Civil informa que 37 pessoas continuam desaparecidas. *Brasil de Fato*, 19 jun. 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/06/19/mortes-por-enchentes-do-rio-grande-do-sul-chegam-a-177>. Acesso em: 18 jul. 2024.

OMM – WORD METEOROLOGICAL ORGANIZATION. *Provisional State of the Global Climate 2023*. 30 nov. 2023.

ORESQUES, Naomi; CONWAY, Erik. *Merchants of Doubt: How a Handful of Scientists obscured the truth on issues from tobacco smoke to global warming*. New York: Bloomsbury Press, 2011.

OSTROM, Elinor. Green from the grassroots. *Project Syndicate*, 12 jun. 2012. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/green-from-the-grassroots-2012-06>. Acesso em: 14 ago. 2024.

PAZ, Maurício. Com quatro tragédias climáticas em menos de 1 ano, RS soma mais de 100 mortes; entenda as diferenças entre desastres. *G1*, 3 maio 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/05/03/tragedias-climaticas-rs-entenda-diferencas.ghtml>. Acesso em: 18 jul. 2024.

PEIXER, Janaína Freiburger Benkendorf. *A Contribuição Nacionalmente Determinada do Brasil para cumprimento do Acordo de Paris: metas e perspectivas futuras*. 2019. 346 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

PEIXOTO, Roberto. Amazônia tem o pior agosto de queimadas dos últimos 12 anos. *G1*, 1º set. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2022/09/01/amazonia-tem-pior-agosto-de-queimadas-dos-ultimos-12-anos.ghtml>. Acesso em: 4 set. 2024.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008: Combater as alterações climáticas: Solidariedade humana num mundo dividido*. New York: PNUD, 2017.

PRIZIBISCZKI, Cristiane. Desastres meteorológicos em 2021 trouxeram ao mundo a realidade das mudanças climáticas. *ECOÁ*, 22 dez. 2021. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/desastres-meteorologicos-em-2021-trouxeram-ao-mundo-a-realidade-dasmudancas-climaticas/>. Acesso em: 23 ago. 2024.

RICKLY, Aline. Tragédias consecutivas já somam 241 vítimas em Petrópolis; três pessoas seguem desaparecidas. *Sou Petrópolis*, 23 mar. 2022.

ROCHEDO, Pedro R. R. *et al.* The threat of political bargaining to climate mitigation in Brazil. *Nature Climate Change*, v. 8, p. 695-698, 2018. Disponível em: http://www.lagesa.org/wpcontent/uploads/documents/Rochedo_et_al-2018-Nature_Climate_Change.pdf. Acesso em: 20 ago. 2024.

ROCKSTRÖM, John *et al.* Planetary Boundaries: Exploring the safe operating Space for Humanity. *Ecology and Society*, v. 461, 2009.

RODRIGUES, Maria Cecília Prates. Sustentabilidade, mudanças climáticas e Brasil: entendendo o que está acontecendo. *Estratégia Social*, 11 maio 2021.

ROMEIRO, Viviane; GENIN, Carolina; FELIN, Bruno. Nova NDC do Brasil: entenda por que a meta climática foi considerada pouco ambiciosa. *Wri Brasil*, 1º abr. 2021. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/pt/blog/clima/nova-ndc-do-brasil-entenda-por-que-meta-climatica-foi-consideradapouco-ambiciosa>. Acesso em: 3 ago. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de direito ambiental*. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ecológico: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza*. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

SEEG – SISTEMA DE ESTIMATIVAS DE EMISSÕES E REMOÇÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA. *Análise das emissões brasileiras de e suas implicações para as metas climáticas do Brasil 1970 – 2020*. 2021.

SETZER, Jaqueline; BYRNES, Rebecca. *Global trends in climate change litigation: 2020 snapshot*. Londres: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science, 2020.

SHKLAR, Judith. *The faces of injustice*. New Haven: Yale University Press, 1990.

STERN, Nicholas. *The Economics of Climate Change*. The Stern Review. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

UNDRR – UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. *The human cost of weather-related disaster – 1995-2015*. 2015.

UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *The Emissions Gap Report*. 2019.

UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *The heat is on: A world of climate promises not yet delivered*. 2021. Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/resources/emissions-gap-report-2021>. Acesso em: 20 ago. 2022.

VEIGA, José Eli da. *Para entender o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Editora 34, 2015.

VERCHICK, Robert M. (In)justiça dos desastres: a geografia da capacidade humana. In: FARBER, Daniel; CARVALHO, Delton Winter de (Org.). *Estudos aprofundados em direito dos desastres: interfaces comparadas*. 2. ed. Curitiba: Appris, 2019. p. 59-111.

WEDY, Gabriel. *Litígios climáticos: de acordo com o direito brasileiro, norte-americano e Alemão*. Salvador: JusPodivm, 2019.

WEDY, Gabriel; SARLET, Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O precedente irlandês e o constitucionalismo climático. *Consultor Jurídico*, 1^a jan. 2022.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MARTINS, Joana D'arc Dias. Litigância climática em face do atual estado de coisa inconstitucional e inconvenção no Brasil. *Revista do Ministério Público Brasileiro – RMPB*, Belo Horizonte, ano 01, n. 02, p. 39-69, jul./dez. 2024. DOI: 10.52028/RMPB.v01.i02.SP.

DOCTRINA

ARTIGOS

Ministério Público interagente como instrumento de superação do paradigma da cidadania sacrificial

Interagent Public Attorney's Office as an instrument to overcome the paradigm of sacrificial citizenship

Karla Adriana Holanda Farias Vieira

Promotora de Justiça Titular da 15ª Promotoria Cível de São Luís/MA. 5ª Promotora de Justiça das Famílias de São Luís/MA. Mestra em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Doutora em Direitos Humanos pela Universidade de Salamanca/Espanha, com revalidação pela USP. Membro do Centro de Estudios de la Mujer da Universidad de Salamanca. Investigadora do Programa Interdisciplinar de Doutorado Pasado y presente de los Derechos Humanos. Professora da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão.

Maira Lopes de Castro

Doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestra em Direito pela Universidade Federal do Maranhão – UFMA. Pós-Graduada em Direito de Família e Sucessões pela Damásio Educacional. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Dom Bosco – UNDB. Assessora Jurídica da Corregedoria Geral da Justiça – TJMA. Professora universitária do Centro Universitário Dom Bosco (UNDB). Professora Orientadora da Liga Acadêmica de Direito Privado (UNDB).

Resumo: A autora Wendy Brown desenvolve em suas obras o conceito de cidadania sacrificial, correlacionando-a ao neoliberalismo e à redução da cidadania como investimento responsabilizado em si mesmo. No presente artigo, busca-se então investigar em que medida a adoção de um Ministério Público interagente contribui com a superação do paradigma da cidadania sacrificial e fortalecimento de uma democracia participativa e inclusiva. Em termos conclusivos, compreende-se a Política Nacional de Incentivo à Auto-composição no âmbito do Ministério Público como uma oportunidade de reaproximação entre o *parquet* e a sociedade civil, com abertura de espaços públicos de diálogo.

Palavras-chave: Autocomposição. Cidadania sacrificial. Ministério Público.

Abstract: The author Wendy Brown develops in her works the concept of sacrificial citizenship, correlating it with neoliberalism and the reduction of citizenship as a responsible investment in oneself. In this article, we seek to investigate to what extent the adoption of an Interagent Public Attorney's Office, corroborates the overcoming of the paradigm of sacrificial citizenship and the strengthening of a participatory and inclusive democracy. In conclusive terms, the National Policy of Incentive to Self-composition within the scope of the Public Attorney's Office is understood as an opportunity for rapprochement between parquet and civil society, with the opening of public spaces for dialogue.

Keywords: Autocomposition. Sacrificial citizenship. Public Attorney's Office.

Sumário: Introdução – **1** Gestão de conflitos e cidadania sacrificial – **2** Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público – **3** O papel do Ministério Público interagente na superação do paradigma da cidadania sacrificial em Wendy Brown – Considerações finais – Referências

Introdução

A Resolução nº 118/2014 do Conselho Nacional do Ministério Público inaugura a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito ministerial, com objetivo de assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação da instituição.

O protagonismo das partes envolvidas no conflito evidencia-se nas práticas autocompositivas, cabendo às unidades ministeriais o desafio de reinventar-se em suas práticas de promoção de justiça, aproximando-se, cada vez mais, da sociedade e da efetividade na garantia de direitos.

Propõe-se, no presente estudo bibliográfico, a investigação sobre a adoção de um Ministério Público interagente, como estratégia de superação da cidadania sacrificial, própria de modelos neoliberais que sufocam espaços de deliberação coletiva e cidadania ativa.

Para tanto, desenvolve-se no primeiro tópico uma reflexão sobre gestão de conflitos e cidadania sacrificial, apresentando conceitos a partir do marco teórico da autora Wendy Brown, especialmente em sua obra *Cidadania sacrificial: neoliberalismo, capital humano e políticas de austeridade*, originalmente publicada em 2016.

Descortinam-se os processos de delegações de autoridade decisória, de economicização da política e de redução da cidadania ao investimento responsabilizado em si mesmo, para assim identificar que sociedades de mercado são formadas por sujeitos isolados, que se percebem como concorrentes, e que são orientados pela maximização do benefício pessoal.

Em seguida, caracterizado o sujeito neoliberal e sua tendência a sacrifícios em prol do mercado, reflexo de um processo de economização das subjetividades,

apresenta-se a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, com as ferramentas metodológicas ali constantes para enfrentamento da cidadania sacrificial e adoção de novas diretrizes de interagência com a sociedade, pautado em critérios de legitimidade, representatividade adequada e participação social, sendo esse, portanto, o desafio do que se denominou Ministério Público interagente.

1 Gestão de conflitos e cidadania sacrificial

O modelo de gestão de conflito praticado por instituições e governos está intrinsecamente ligado ao regime político e ao sistema econômico adotado pelo país.

O neoliberalismo tem por efeito “a geração de indivíduos extremamente isolados e desprotegidos, em risco permanente de desenraizamento e de privação dos meios vitais básicos, completamente vulneráveis às vicissitudes do capital” (BROWN, 2018, p. 8). Quando essa prática se desenvolve dentro de democracias modernas, “a liberdade é reduzida ao direito ao empreendedorismo e sua crueldade, e a igualdade dá lugar a mundos ubiquamente competitivos de perdedores e vencedores” (BROWN, 2018, p. 9).

Cria-se verdadeiro paradoxo por meio do qual em uma das mãos oferta-se a sensação de liberdade e igualdade e, na outra, enfraquecem-se as ações coletivas e solidárias em pleno comprometimento da cidadania e da democracia participativa.

Abre-se aqui um parêntese para rememorar as lições de Norberto Bobbio (1995, p. 111), ao enunciar que igualdade e liberdade carregam em si um significado descritivo por vezes impreciso. A igualdade não pode ser corretamente compreendida se não responder às questões: “Entre quem?”; “Em relação a quê?”; “Com qual critério?”. De igual modo o enunciado “todos os homens devem ser livres”, “todos, exatamente todos?”, “livres para quê?” (BOBBIO, 1995, p. 111).

Não é possível garantir direitos humanos sem transformações profundas no plano econômico: a acumulação de capital e a existência de relações assimétricas no acesso à propriedade, informação, saúde e outros direitos fundamentais à dignidade da pessoa humana são estruturalmente contrárias aos direitos humanos. O projeto dos direitos humanos é, portanto, inviável, a partir deste horizonte civilizatório (GÂNDARA CARBALLIDO, 2019, p. 136).

O neoliberalismo, ao contrário do que se pode acreditar, não nega os direitos humanos, mas forja sua compreensão a partir da sua lógica, seus interesses, sua concepção do humano, do mundo, da sociedade, sempre em consonância com o mercado (GÂNDARA CARBALLIDO, 2019, p. 137).

A implementação de um projeto político-econômico neoliberal apresenta-se como um dos mecanismos de acirrar recuos democráticos, sobretudo pela ampliação de vulnerabilidade e desigualdades sociais (VERBICARO, 2021, p. 32).

O discurso de empoderamento das partes para obtenção de consensos deve ser lido com extremo cuidado para não se esvaziar diante das práticas neoliberais, como a integração e individualização sem coletivização, sem considerar as posições, estratificações sociais e relações de poder (BROWN, 2018, p. 18).

Não custa rememorar que, “para além do sufrágio universal, a democracia deve projetar-se para realizar a emancipação, a igualdade e a liberdade, inclusive a que permita às pessoas exercerem todas as suas potencialidades legítimas” (VERBICARO, 2021, p. 34).

Tratando-se de macrolitígios, ou litígios estruturais, que abarcam a execução de políticas públicas, é impensável a exclusão das facetas políticas, éticas e normativas que circundam tais conflitos (BROWN, 2018, p. 19). Nota-se aqui a prática de atos de fala perlocucionários pelos governos neoliberais que, valendo-se do discurso de consenso, visam eliminar o conflito, o pluralismo de ideias e ocultar as desigualdades sociais, em um movimento de massificação e homogeneização.

Atos de fala perlocucionários se realizam “pela linguagem, não sendo a ação efetivamente comunicada, mas sim uma ação que se quer realizar por meio de uma enunciação e não realizar a ação na estrita enunciação expressada” (PALERMO, 2013, p. 6). Em termos menos complexos: é a incompatibilidade entre o discurso e a prática.

A título de exemplo, podemos analisar a conduta do Poder Judiciário brasileiro, que, na Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos (implementada pela Resolução nº 125/2010 do CNJ), enuncia a pacificação social por meio da retomada do diálogo, em um viés qualitativo de garantia de acesso à justiça, mas, de outro passo, constata-se que o fim almejado é de redução da carga processual, em um fim meramente estratégico e quantitativo (CASTRO, 2020, p. 164). Essa dinâmica se repete dentro de outras estruturas do Sistema de Justiça e Garantias de Direitos.

A gestão de conflitos não perpassa sua exclusão. Não existem sociedades, sobretudo democráticas, sem conflitos. A tentativa de homogeneização de condutas em prol do coletivo sacrifica a pluralidade e a possibilidade de criação de soluções exequíveis para efetivação de direitos fundamentais. Não há um produto único na prateleira que atenda ao desejo da população como um todo, a lógica de mercado é falha para abordagem de conflitos estruturais.

Na mesma linha de raciocínio, menciona-se a sub-representação dos interesses difusos em razão do seu alto grau de dispersão, “os sujeitos interessados agem como *free-riders* (caronas), tentando se beneficiar da iniciativa de outras pessoas na defesa do bem comum em disputa, o qual, caso se concretize os abrangerá, sem qualquer custo ou compensação” (SALLES, 2017, p. 424 *apud* DAHER, 2019, p. 94). Em outras palavras, o efeito carona reflete uma lógica de homogeneização de interesses, seguindo em representação do interesse da maioria, e alijando, mais uma vez, interesses minoritários, que apresentam pouca mobilização social.

À medida que os modelos neoliberais integram a todos em um projeto superior, atribuindo a responsabilidade pelo sucesso da empresa – leia-se, do Estado – reduz os propósitos políticos nacionais à sobrevivência e crescimento econômico. O sofrimento compartilhado atua por desescaladas e delegações de autoridade decisória: o conflito que é macro passa de esfera em esfera, até chegar em um único ator que é escalado para o papel de protagonista, que definirá, ainda que sem recursos e escuta ativa da população, o caminho a ser seguido (BROWN, 2018, p. 34,28).

Nas palavras da filósofa Wendy Brown (2018, p. 42):

A economicização da política e a redução da cidadania como investimento responsabilizado em si mesmo, por um lado, e como capital humano para a nação enquanto empresa, por outro, significam que a cidadania é despida de voz e engajamento político substantivos, e a virtude cidadã resumida a um acomodar-se, sem queixas, à vida econômica da nação.

Diz-se assim que sociedades de mercado são formadas por sujeitos isolados, que se percebem como concorrentes e que são orientados pela maximização do benefício pessoal. Nesses termos: “El mercado, convertido en absoluto, se transforma de esta manera en la mayor amenaza a la sostenibilidad de la vida” (GÁNDARA CARBALLIDO, 2019, p. 133).

A cidadania no Brasil “convive com a exclusão, a desigualdade, a violência e o privilégio” (VERBICARO, 2021, p. 35). Tem-se assim a instituição de modelos de gestão de conflitos que, ainda que enunciem o diálogo, correm o risco de, em verdade, estar reduzindo os espaços públicos de deliberações e efetivo exercício de cidadania.

A retórica dos modelos neoliberais é baseada em uma razão binária que contrapõe e polariza a pluralidade, colocando-os como opostos, quando em verdade o que se busca é a coexistência (VERBICARO, 2021, p. 36).

Essa luz de alerta alcança então o papel desempenhado pelo Ministério Público e pela Política Nacional de Incentivo à Autocomposição, pensada pelo Conselho

Nacional do Ministério Público (CNMP), motivo pelo qual se dedicará tópico específico para essa análise.

2 Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público

Considerando a concepção de acesso à justiça, como acesso à ordem jurídica justa, que transcende assim o mero acesso ao Poder Judiciário e adere à necessidade inclusão de mecanismos autocompositivos no seio do *parquet*, o Conselho Nacional do Ministério Público instituiu, por meio da Resolução nº 118/2014, a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição, “com objetivo de assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação da Instituição” (CNMP, 2015, p. 12).

Assume assim o compromisso de implementar e adotar mecanismos autocompositivos como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, contribuindo com a disseminação da cultura da pacificação e, conseqüentemente, com a redução da litigiosidade caracterizada pela crise numérica que assoberba o Poder Judiciário.

Dentre as atribuições instituídas ao *parquet*, destacam-se as previstas no art. 7º da Resolução nº 118/2014 do CNMP, iniciando pelo desenvolvimento da Política Nacional de Incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público (I), com a implementação, a manutenção e o aperfeiçoamento das ações voltadas ao cumprimento da política e suas metas (II) e à realização de convênios e parcerias para atender aos fins da Resolução nº 118/2014 CNMP (IV).

Outro pilar fundamental de política institucional remonta à promoção da capacitação, treinamento e atualização permanente de membros e servidores nos mecanismos autocompositivos de tratamento adequado dos conflitos, controvérsias e problemas (III) e à inclusão, no conteúdo dos concursos de ingresso na carreira do Ministério Público e de servidores, dos meios autocompositivos de conflitos e controvérsias (V).

Neste ponto, resgata-se que os membros e servidores do Ministério Público serão capacitados pelas Escolas do Ministério Público, diretamente ou em parceria com a Escola Nacional de Mediação e de Conciliação (Enam), da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, ou com outras escolas credenciadas junto ao Poder Judiciário ou ao Ministério Público, para que realizem sessões de negociação, conciliação, mediação e práticas restaurativas, podendo fazê-lo por meio de parcerias com outras instituições especializadas (art. 18, Resolução nº 118/2014 CNMP).

Compreende ainda a gama de competências dos Ministérios Públicos, a manutenção de cadastro de mediadores e facilitadores voluntários, que atuem no Ministério Público, na aplicação dos mecanismos de autocomposição dos conflitos (VI), que se encontra imediatamente conectado ao tópico anterior, no que concerne à capacitação do quadro interno.

Cumpra salientar que, nos termos da Lei nº 13.140/2015 (Lei da Mediação), a atuação enquanto mediador extrajudicial pressupõe a capacidade civil, a confiança das partes e a capacitação para fazer mediação (art. 9º). Noutro passo, a atuação como mediador judicial requer capacidade civil, graduação

há pelo menos dois anos em curso de ensino superior de instituição reconhecida pelo Ministério da Educação e que tenha obtido capacitação em escola ou instituição de formação de mediadores, reconhecida pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam ou pelos tribunais, observados os requisitos mínimos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça em conjunto com o Ministério da Justiça. (Art. 11)

Assim, a capacitação em mediação, em menor ou maior grau, é requisito necessário para prática em âmbito judicial e extrajudicial. Não por outro motivo, a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça aduz, em seu Anexo I, as diretrizes para formação de mediadores e conciliadores judiciais, com indicação do conteúdo programático aprovado pelo Comitê Gestor da Conciliação (CNJ), que passeia por temas como a Moderna Teoria do Conflito, a Comunicação Não Violenta, os princípios e técnicas aplicáveis à mediação, entre outros.

Indica, por fim, o CNMP, a necessidade de criação de Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição, compostos por membros, cuja coordenação será atribuída, preferencialmente, aos profissionais atuantes na área, com as seguintes atribuições, entre outras: a) propor à Administração Superior da respectiva unidade ou ramo do Ministério Público ações voltadas ao cumprimento da Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público; b) atuar na interlocução com outros Ministérios Públicos e com parceiros; c) propor à Administração Superior da respectiva unidade ou ramo do Ministério Público a realização de convênios e parcerias para atender aos fins desta resolução; d) estimular programas de negociação e mediação comunitária, escolar e sanitária, dentre outras (VII).

2.1 Das práticas autocompositivas no âmbito do Ministério Público

Todo o desenvolvimento da Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público pauta-se na disseminação de métodos como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais.

As práticas autocompositivas são marcadas pelo protagonismo das partes envolvidas no conflito, que, por meio da facilitação de um terceiro (sobretudo nos casos de mediação e conciliação), geram opções de ganhos mútuos e assumem a responsabilidade pela resolução da conflitiva.

A negociação é um processo de comunicação bilateral, com objetivo de se chegar a uma decisão conjunta (FISHER; URY; PATTON, 2014, p. 18). Nos termos da Resolução nº 118/2014 do CNMP: “a negociação é recomendada para as controvérsias ou conflitos em que o Ministério Público possa atuar como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade, em razão de sua condição de representante adequado e legitimado coletivo universal” (art. 129, III, da CR/1988), assim como “para a solução de problemas referentes à formulação de convênios, redes de trabalho e parcerias entre entes públicos e privados, bem como entre os próprios membros do Ministério Público” (art. 8º).

Já a mediação “é recomendada para solucionar controvérsias ou conflitos que envolvam relações jurídicas nas quais é importante a direta e voluntária ação de ambas as partes divergentes” (art. 9º, Resolução nº 118/2014 do CNMP).

Indo além na definição de mediação, como efetivo processo de restauração de vias comunicacionais, adota-se o conceito da doutrinadora Fernanda Tartuce (2019, p. 197):

A mediação consiste no meio consensual de abordagem de controvérsias em que alguém imparcial atua para facilitar a comunicação entre os envolvidos e propiciar que eles possam, a partir da percepção ampliada dos meandros da situação controvertida, protagonizar saídas produtivas para os impasses que os envolvem.

No âmbito do Ministério Público, preconiza a Resolução nº 118/2014 do CNMP que “a mediação poderá ser promovida como mecanismo de prevenção ou resolução de conflito e controvérsias que ainda não tenham sido judicializados”; bem como que “as técnicas do mecanismo de mediação também podem ser utilizadas na atuação em casos de conflitos judicializados”, e ainda que “as técnicas do mecanismo de mediação podem ser utilizadas na atuação em geral, visando ao aprimoramento da comunicação e dos relacionamentos” (art. 10).

Findo o processo de mediação, se tiver alcançado o entendimento entre as partes, com obtenção de termo de acordo entre os envolvidos, o Ministério Público poderá referendar o ajuste, ou, em sendo necessário, encaminhar para homologação pelo Poder Judiciário.

Outra prática autocompositiva prevista pelo Conselho Nacional do Ministério Público foi a conciliação. Esta é recomendada para controvérsias ou conflitos que envolvam direitos ou interesses nas áreas de atuação do Ministério Público como órgão interveniente e nos quais sejam necessárias intervenções propondo soluções para a resolução das controvérsias ou dos conflitos (art. 11, Resolução nº 118/2014, CNMP).

O Código de Processo Civil aduz ainda que o conciliador atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, podendo sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem (art. 165, §2º), residindo aqui as principais diferenças para a prática da mediação.

Segue a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público elencando, entre as metodologias a serem incorporadas à instituição, as práticas restaurativas.

Com foco mais direcionado à esfera penal, as práticas restaurativas são recomendadas nas situações para as quais seja viável a busca da reparação dos efeitos da infração por intermédio da harmonização entre o(s) seu(s) autor(es) e a(s) vítima(s), com o objetivo de restaurar o convívio social e a efetiva pacificação dos relacionamentos (art. 13, Resolução nº 118/2014, CNMP).

O Ministério Público participa conjuntamente com o infrator, a vítima e quaisquer outras pessoas ou setores, públicos ou privados, da comunidade afetada, dos encontros e círculos restaurativos, que visam sobretudo à reparação ou minoração do dano, à reintegração do infrator e à harmonização social (art. 14, Resolução nº 118/2014, CNMP).

Por fim, apresenta o CNMP as convenções processuais, recomendando-as toda vez que o procedimento deva ser adaptado ou flexibilizado para permitir a adequada e efetiva tutela jurisdicional aos interesses materiais subjacentes, bem assim para resguardar âmbito de proteção dos direitos fundamentais processuais (art. 15, Resolução nº 118/2014, CNMP).

Nesses termos, poderá o membro do Ministério Público, em qualquer fase da investigação ou durante o processo, celebrar acordos visando constituir, modificar ou extinguir situações jurídicas processuais (art. 16, Resolução nº 118/2014, CNMP).

Apresentados os nortes de implementação das práticas autocompositivas no âmbito do Ministério Público, necessários se fazem o aprofundamento nas interconexões entre a adoção desses métodos pelo *parquet* e a efetiva superação do paradigma da cidadania sacrificial apresentada pela professora Wendy Brown.

3 O papel do Ministério Público interagente na superação do paradigma da cidadania sacrificial em Wendy Brown

Diante dessa nova proposta assumida pelo Conselho Nacional do Ministério Pública, cabe, a cada unidade ministerial, o desafio de reinventar-se em suas práticas de promoção de justiça, aproximando-se, cada vez mais, da sociedade e da efetividade na garantia de direitos.

Falar em um Ministério Público interagente pressupõe o “estar entre gentes”, em expandir os espaços para prática da cidadania ativa que foram sufocados pela economização neoliberal, legitimando o discurso e interesses dos cidadãos historicamente aliados do processo democrático e resolutivo.

Sobretudo quando consideramos o contexto dos conflitos em tutela coletiva e estruturais, a adoção de práticas autocompositivas ganha relevância:

[...] as especificidades dos conflitos estruturais desafiam a arquitetura da tutela dos direitos em situação de lesão ou de ameaça, em razão das relações multipolares que se desenvolvem em ambiente de extrema complexidade. Dessarte, no atual estágio de acesso à Justiça, não se pode deixar de analisar, para além da Jurisdição, as demais portas de tratamento de conflitos, abertas também para receber de forma adequada os litígios estruturais. (DAHER, 2019, p. 41)

A pluralidade de direitos envolvidos deve corresponder à maior participação dos interessados, por meio da maximização dos espaços de construção compartilhada de soluções (DAHER, 2019, p. 88).

O Ministério Público, “enquanto instituição vocacionada para a expressão dos valores democráticos, deve adotar uma abordagem pluralista para verificar se todos os grupos afetados pelo litígio estrutural estão aptos a participar da construção do consenso” (DAHER, 2019, p. 94). Há, portanto, aqui a constituição de passo significativo para quebra do perfil meramente demandista do *parquet*, resgatando dentre as suas atribuições a prática da escuta ativa de interessados, propiciando o fortalecimento da participação social.

A atuação do Ministério Público não pode se afastar “da observância de medidas para assegurar a participação social na construção das soluções consensuais extrajudiciais” (DAHER, 2019, p. 90). Mesmo porque o *parquet* dispõe de “amplo leque de mecanismos de atuação extrajudicial, que devem ser empregados para o exercício de suas funções constitucionais de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (DAHER, 2019, p. 91).

Outrossim, não se pode perder de vista que a legitimidade e efetividade das soluções extrajudiciais, tais quais as judiciais, sobretudo quando versam sobre políticas públicas, dependem da participação dos grupos que podem ser afetados pela temática, para além da polarização do processo civil tradicional entre autor e réu. A atuação do legitimado extraordinário deve ser fidedigna, não se limitando a representar os interesses de apenas parcela dos atingidos; nesse viés, o Ministério Público deve valer-se com ainda mais vitalidade das audiências públicas como instrumento de interação com a sociedade (ARENHART, 2017, p. 16).

Outra medida extrajudicial que pode ser utilizada na construção de consensos por meio atuação do Ministério Público é o termo de ajustamento de conduta (TAC), insculpido no nosso ordenamento jurídico na Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), art. 5º, §6º: “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

No entanto, essa não é uma novidade. Os termos de ajustamento de conduta já integram o mister ministerial de forma evidenciada. A nova tônica decorre da maneira como eles devem ser alcançados, por meio da construção de consensos.

Em termos práticos, cabe ao Ministério Público o papel de intermediador dos diálogos entre os atores sociais afetados pela prática do ato ilícito e os infratores.

Todas as práticas autocompositivas citadas são, assim, passos necessários à desconstrução de um Ministério Público puramente demandista, esvaziado da efetiva promoção da cidadania. Compete ao *parquet* a construção de novas diretrizes de interagência com a sociedade, pautado em critérios de legitimidade, representatividade adequada e participação social, sendo este, portanto, o desafio que por ora se avizinha.

Considerações finais

O discurso em prol das práticas colaborativas não pode servir aos interesses escusos de mascarar uma ufanista concepção de cidadania – quase sempre sacrificial, sobretudo quando a resolução versa sobre a implementação de políticas

públicas. Do contrário, a resolução de conflitos estruturais requer o reforço da democracia deliberativa, com participação de todos os envolvidos, em sua pluralidade.

Não basta, portanto, a adoção do consensualismo como se fosse sinônimo de homogeneidade. Consensuar é encaixe e não fusão, amálgama ou qualquer outro tipo de experimento que exclua interesses diversos.

Neste sentido, o Ministério Público tem o dever de contribuir com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, como decorrência mesmo da Carta Magna de 1988. Daí por que a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público apresenta-se como uma oportunidade para ressignificação do papel ministerial, e de ponte para maior interagir com a sociedade civil, construindo espaços efetivos de diálogo.

A implementação de práticas autocompositivas, como a negociação, a mediação, a conciliação, a justiça restaurativa, possibilita a compreensão dos conflitos por outras lentes, que envolvem a participação de um maior número de sujeitos afetados/implicados pelo conflito, e, conseqüentemente, a construção de soluções que melhor se adequem a essas realidades.

Referências

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do Carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 475-492.

BOBBIO, Norberto. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

BROWN, Wendy. *Cidadania sacrificial: neoliberalismo, capital humano e políticas de austeridade*. Trad. Rio de Janeiro: Zazie Edições, 2018.

CASTRO, Maíra Lopes de. *Teoria do agir comunicativo e métodos adequados de resolução de conflitos: novos olhares sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público*. 2. ed. Brasília: CNMP, 2015.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. *Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões*. Rio de Janeiro: Solomon, 2014.

GÁNDARA CARBALLIDO, Manuel. *Los Derechos Humanos no siglo XXI, una mirada desde el pensamiento crítico*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Clacso, 2019.

PALERMO, Luís Carlos. A importância da teoria do agir comunicativo na atualidade: racionalidade, mundo da vida e democracia deliberativa. *PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP*, Macapá, n. 6, 2013. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/viewFile/806/n6Palermo.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2021.

TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos conflitos civis*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019.

VERBICARO, Loiane Prado. Reflexões acerca das contradições entre Democracia e Neoliberalismo. *Direito Público*, v. 18, n. 97, abr. 2021. ISSN 2236-1766. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5115>. Acesso em: 16 jul. 2021.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

VIEIRA, Karla Adriana Holanda Farias; CASTRO, Maira Lopes de. Ministério Público interagente como instrumento de superação do paradigma da cidadania sacrificial. *Revista do Ministério Público Brasileiro – RMPB*, Belo Horizonte, ano 01, n. 02, p. 71-83, jul./dez. 2024. DOI: 10.52028/RMPB.v01.i02.MA.

DOCTRINA

ARTIGOS

Relatório e análise da atuação da Rede-Saúde do MPMG durante a pandemia causada pelo novo coronavírus

Report and analysis of the performance of the MPMG's Rede-Saúde during the pandemic caused by the novel coronavirus

Luciano Moreira de Oliveira

Doutor em Direito Público pela Universidade de Coimbra, Portugal. Mestre em Saúde Pública pelo Programa de Saúde Pública da Faculdade de Medicina da UFMG. Especialista em Direito Sanitário pela Escola de Saúde Pública de Minas Gerais. Promotor de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais, atualmente no exercício da função de coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde – CAO-Saúde.

Marcela Damásio Ribeiro de Castro

Graduação em Medicina pela Universidade Federal de Minas Gerais (1984), graduação em Direito pelas Faculdades Milton Campos (2020) e mestrado em Ciências da Saúde pela Universidade Federal de Minas Gerais (1995). Residência Médica em Pediatria pelo Hospital Governador Israel Pinheiro (1986-1987), especialização em Neurologia Hospital Governador Israel Pinheiro (1988-1989). Especialista em Perícia Médica pela Faculdade Unimed (2021). Especialista em Direito Sanitário pela Escola de Saúde Pública de Minas Gerais (2022). Foi professora dos cursos de graduação em Medicina nas Faculdades de Medicina da UFMG e Unifenas. Médica aposentada do Hospital Governador Israel Pinheiro (terapia intensiva pediátrica e neonatal), médica aposentada da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (neurologia infantil). Atualmente é médica em consultório privado, assessora do Centro de Apoio às Promotorias de Defesa da Saúde do Ministério Público de Minas Gerais (CAO-Saúde), diretora do Centro de Treinamento da Sociedade Mineira de Pediatria (SMP). Instrutora e membro do Grupo Executivo do Programa de Reanimação Neonatal da Sociedade Brasileira de Pediatria (PRN/SBP) e da Sociedade Mineira de Pediatria. Coordenadora do Grupo de Trabalho Pediatria Internacional de Países de Língua Portuguesa da Sociedade Brasileira de Pediatria. Instrutora do Curso Pediatric Advanced Life Support (PALS). Médica voluntária em ações humanitárias no Brasil, América Latina, África, Ásia, Oceania e Oriente Médio.

Maria Gabriela Araújo Diniz

Doutora em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo (2016), Mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2011), Bacharela em Direito (2006) e Letras (2012) pela Universidade Federal de Minas Gerais. Foi Superintendente de Direitos Humanos da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, coordenadora do Curso de Especialização em Direito Sanitário da Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais e professora do curso de graduação em Direito da PUC-Minas. Atualmente é assessora do Centro Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Resumo: Em janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde declarou a Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional causada pelo Sars-CoV-2. Gestores e instituições tiveram de se organizar para fazer face às exigências impostas pela crise sanitária. No Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), foi instituída a Força-Tarefa Covid-19. Por meio da Rede Saúde, estabeleceu-se a articulação operacional e institucional com as instâncias governamentais e orientação aos órgãos de execução, norteados a atuação técnica e coordenada do MPMG, que primou pela perspectiva resolutiva, na defesa da transparência da administração pública e dos parâmetros técnico-científicos, na defesa do Direito à Saúde.

Palavras-chave: Covid-19. Direito à Saúde. Ministério Público.

Abstract: In January 2020, the World Health Organization declared a Public Health Emergency of International Concern caused by Sars-CoV-2. Governments and institutions had to organize themselves to face the demands imposed by the health crisis. At the Public Ministry of Minas Gerais (MPMG), the Covid-19 Task Force was established. Through the Health Network, operational and institutional articulation was established with government bodies and guidance to the prosecutors, guiding the technical and coordinated action of the MPMG, which excelled in the resolute perspective, in the defense of the transparency of the public administration and of the technical-scientific parameters, in defense of the Right to Health.

Keywords: Covid-19. Right to Health. Public Attorneys.

Sumário: **1** Introdução – **2** Atuação do Ministério Público de Minas Gerais durante a pandemia do novo coronavírus – **3** Conclusão – Referências

1 Introdução

A Covid-19 é uma doença causada pelo coronavírus, denominado SARS-CoV-2, que apresenta um amplo espectro clínico, acometendo indivíduos de todas as idades e cuja identificação se deu, inicialmente, na China, no final de 2019. A Organização Mundial da Saúde (OMS), em 30.1.2020 (WHO, 2020a), declarou a epidemia do novo coronavírus como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), e, em 11.3.2020, sobreveio a caracterização desse evento como pandemia, em razão da amplitude mundial (WHO, 2020b).

No Brasil, a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) foi declarada pelo Ministério da Saúde, por meio da Portaria nº 188/2020 (BRASIL, 2020a), nos termos do Decreto nº 7.616, de 17.11.2011 (BRASIL, 2011), com a

mobilização do Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE) como mecanismo nacional de gestão coordenada de respostas à emergência na esfera nacional, sob a coordenação da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde – SVS/MS. Para dar andamento às ações de saúde específicas para o enfrentamento da doença e também para outras áreas do poder público, foi publicada a Lei nº 13.979/2020 (BRASIL, 2020c), que trouxe as medidas de enfrentamento à emergência e a seus efeitos.

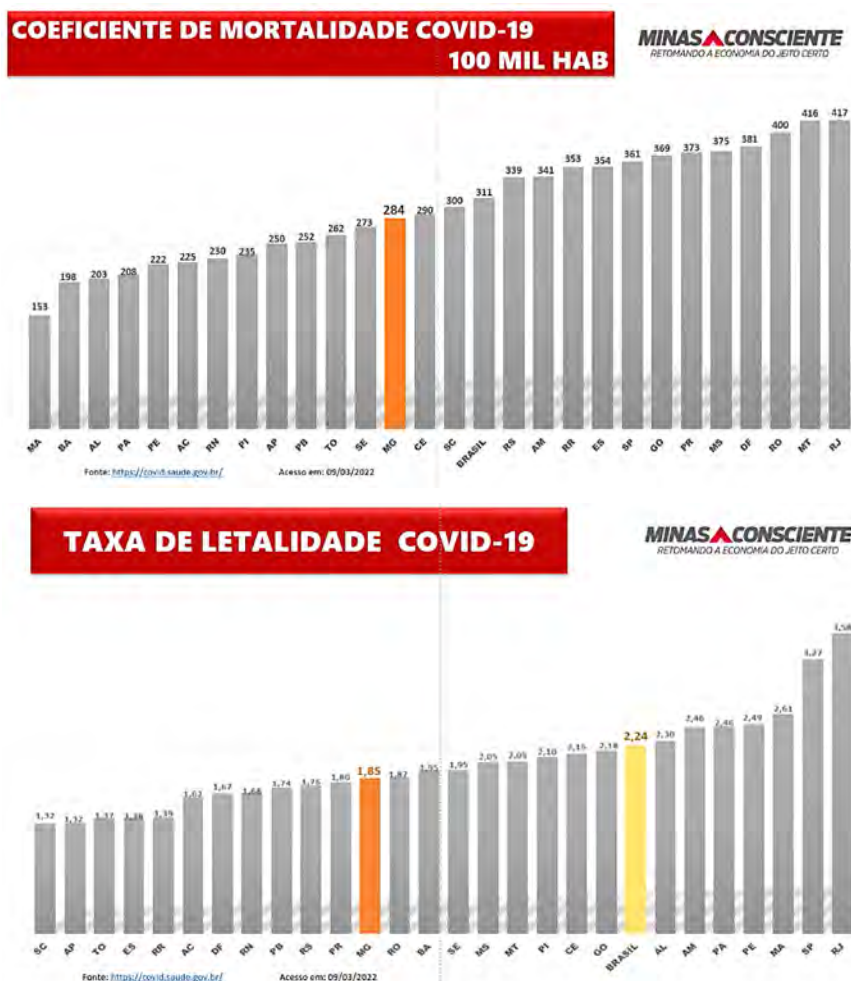
Em 12.3.2020, o Governo de Minas Gerais, ao mesmo tempo em que declarou Emergência em Saúde Pública, instituiu o Centro de Operações de Emergência em Saúde (COES-Minas) (MINAS GERAIS, 2020b). Em 15 de março, publicou o Decreto nº 47.886 (MINAS GERAIS, 2020a), com disposições sobre as medidas de prevenção ao contágio e de enfrentamento e contingenciamento, no âmbito do Poder Executivo, da epidemia causada pelo coronavírus (Covid-19), instituindo o Comitê Gestor do Plano de Prevenção e Contingenciamento em Saúde do Covid-19 – Comitê Extraordinário Covid-19.



Em 29.4.2020, por meio da Deliberação do Comitê Extraordinário Covid-19 nº 39 (MINAS GERAIS, 2020c), foi aprovado o Plano Minas Consciente, “com a finalidade de orientar e apoiar os Municípios nas ações de enfrentamento da pandemia Covid-19 e de restabelecimento, de modo seguro e gradual, das atividades econômicas no território do Estado”.

Em março de 2022, o Plano Minas Consciente foi encerrado após quase dois anos de vigência, em virtude do avanço da vacinação contra Covid-19 aliado à queda do número de casos e de óbitos no estado (MINAS GERAIS, 2022a). A partir de então, o acompanhamento e definição das ações contra a Covid-19 passaram a ser realizados pelo Comitê de Monitoramento de Eventos (CME) da Secretaria de Estado de Saúde.

Com relação à incidência, mortalidade e letalidade da doença em Minas Gerais, em que pese um coeficiente de incidência superior à média nacional – 15.352 por 100 mil habitantes em Minas Gerais, contra 13.892 por 100 mil habitantes no Brasil (BRASIL, 2022b) – as análises mostram coeficientes de mortalidade e letalidade abaixo da média das demais unidades da federação:



A vacinação contra o coronavírus, iniciada no país em janeiro de 2021, revelou-se a estratégia mais efetiva na redução da disseminação do SARS-CoV-2 (CERQUEIRA-SILVA *et al.*, 2022), e, nesse sentido, o Estado de Minas Gerais seguiu as disposições do PNO (Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19) (BRASIL, 2022c), instituído pelo Ministério da Saúde em consonância com as orientações globais da Organização Pan-Americana da Saúde e da Organização Mundial da Saúde (OPAS/OMS), para inserir as novas vacinas contra a Covid-19 no PNI (Programa Nacional de Imunização) (BRASIL, 2022e). Ademais, foi instituído, em 2021, o Grupo de Análise e Monitoramento da Vacinação em Minas Gerais (GAMOV),¹ com o objetivo de realizar a análise e o monitoramento da vacinação (especialmente a vacinação contra Covid-19).

O balanço da Campanha de Vacinação contra a Covid-19, até 23.3.2022, quando encerradas as atividades do Coes, apresentava o seguinte saldo:

	Primeira dose	Segunda dose	Dose única	Doses de reforço
Vacinação adulta	17.359.849	15.858.806	516.500	8.185.324
Vacinação pediátrica	1.154.000	229.923	-	-

Fonte: Elaborado pelos autores, 2022.

2 Atuação do Ministério Público de Minas Gerais durante a pandemia do novo coronavírus

No âmbito do Ministério Público, o Procurador-Geral da República editou a Portaria PGR/MPU nº 59, de 16.3.2020, criando o Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do coronavírus (GIAC-Covid) (BRASIL, 2020b), cuja missão foi dar suporte ao Ministério Público brasileiro para garantir, na perspectiva finalística de defesa dos interesses gerais da sociedade, a integração do Ministério Público brasileiro no exercício de suas funções durante o enfrentamento da epidemia do coronavírus.

No Ministério Público de Minas Gerais, foi instituída a Força-Tarefa Covid-19, pela Resolução PGJ nº 658, de 16.3.2020 (MINAS GERAIS, 2020e), para a

¹ Cf. MINAS GERAIS. Secretaria Estadual de Saúde. Grupo de análise e monitoramento da vacinação em minas gerais (GAMOV). Coronavírus. *Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais*, 2021. Disponível em: <https://coronavirus.saude.mg.gov.br/gamov>. Acesso em: 13 jun. 2022.

coordenação das ações do Ministério Público em resposta à pandemia. Além da atuação na Força Tarefa, a Rede-Saúde-MG,² integrada pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde (CAO-Saúde), que a coordena, e pelas Coordenadorias Regionais das Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde (CRDS), teve participação direta no Coes-Minas, da SES/MG, no Comitê de Integração do Governo de Minas Gerais (CI), no Comitê Extraordinário Covid-19 do Governo de Minas Gerais (CE) e no Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus – Giac. Por sua vez, as Coordenadorias Regionais das Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde (CRDS) participaram das reuniões dos Comitês Macrorregionais do Coes.

Ademais, o CAO-Saúde³ realizou reuniões periódicas com os(as) Promotores(as) de Justiça com atribuição na Defesa da Saúde, para atualização, orientação e discussão dos temas mais relevantes relacionados à epidemia do coronavírus. Tendo em vista que o CAO não atua como órgão de execução, sua atuação, além de apoio técnico às promotorias, teve caráter de orientação no sentido de uma atuação resolutiva (GOULART, 1998), considerando, inclusive, a necessidade de celeridade que a pandemia impunha às decisões e ações.

Ainda, o CAO-Saúde propôs a instituição de um Grupo Técnico (GT), composto pelos profissionais de saúde atuantes no Centro de Apoio, CEAT (Central de Apoio Técnico), Serviço Médico e Saúde Ocupacional, e Promotoria de Justiça de Saúde da capital, que trabalhou na elaboração de notas técnicas,⁴ além de outras elaboradas

² A composição e as atribuições da Rede-Saúde são disciplinadas pela Resolução PGJ nº 77, de 18.9.2012, publicada no *Minas Gerais* de 20.9.2012 (Disponível em: http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/72438/caderno2_2012-09-20%201.pdf?sequence=1). “A REDE SAÚDE-MG é integrada pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde (CAOSAÚDE), que a coordenará e pelas Coordenadorias Regionais das Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde. Destaca-se que, de acordo com o Art. 1º da Resolução PGJ 77, as Coordenadorias Regionais das Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde são órgãos auxiliares da atividade funcional do Ministério Público, criadas na estrutura do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde (CAOSAÚDE), com a finalidade de propiciar, em dada Região de Saúde, a articulação, operacional e institucional, solidária e integrada, dos Promotores de Justiça com atuação na defesa da saúde com vistas à implementação e efetividade das ações e serviços públicos de saúde”.

³ De acordo com a Resolução PGJ nº 77, ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde compete coordenar e sistematizar as ações dos órgãos de execução, integrar e uniformizar sua atuação, inclusive para efeito de atuação conjunta ou simultânea, quando cabível, consoante dispõem o art. 33, I, da Lei nº 8.625, de 12.2.1993, o art. 75, V, da Lei Complementar nº 34 e o art. 1º, *caput*, da Resolução PGJ nº 79, de 17.7.2012.

⁴ O Grupo Técnico Covid-19 elaborou e divulgou três notas técnicas, além de outras elaboradas pelo CAO-Saúde: “1. POSICIONAMENTO DO GRUPO TÉCNICO COVID-19 DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (MPMG) SOBRE AS MEDIDAS DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE QUE VÊM SENDO ADOTADAS NO BRASIL, EM ESPECIAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS, FRENTE À PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS: elaborada e divulgada em março de 2020, teve como objetivo subsidiar e fundamentar o posicionamento institucional para o Estado e os municípios,

pelo CAO-Saúde sobre temas que emergiram no decorrer da pandemia, como: tratamento precoce contra a Covid-19, uso de tocilizumabe para tratamento da Covid-19, revacinação contra a Covid-19, esta última elaborada em parceria com o CAO-Crim.

A pertinência e o acerto das recomendações propostas na primeira Nota Técnica do GT, “Posicionamento do grupo técnico Covid-19 do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) sobre as medidas de vigilância em saúde que vêm sendo adotadas no Brasil, em especial no estado de Minas Gerais, frente à pandemia do novo coronavírus”, elaborada e divulgada em março de 2020, no início da pandemia, num contexto de pressão em razão do tempo, incerteza e desinformação, recomendando a observância rigorosa dos princípios da transparência e da publicidade, da exigência de fundamentação técnica e epidemiológica das medidas instituídas pelos gestores na condução da crise sanitária, no empoderamento do corpo técnico do estado concretizado na recomendação de que houvesse observação rigorosa das notas técnicas emitidas pelo Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública (Coes Minas/Covid-19/SES-MG), na recomendação para que fossem estimuladas e fomentadas, no âmbito estadual, as pesquisas científicas e que fosse criada uma comissão científica, além de recomendar que fossem acompanhadas e avaliadas, na medida em que fosse aplicável à realidade local, as conclusões de estudos científicos elaborados por instituições de pesquisa de notória idoneidade como a Força-Tarefa Covid-19 da UFMG, Fiocruz, além outros institutos de pesquisa nacionais

em consonância com a possibilidade de atuação do Ministério Público, e produzir recomendações e diretrizes para os órgãos gestores, com ênfase na observância dos Princípios da Precaução, Transparência, Regionalização. Orienta que a instituição, a suspensão ou a alteração das medidas propostas para o enfrentamento da pandemia no estado de Minas Gerais venham acompanhadas de parecer técnico epidemiológico, com prévia divulgação para o MP, que sejam ampla e compreensivelmente divulgadas para a população, que haja observação rigorosa das Notas Técnicas emitidas pelo Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública (COES MINAS/COVID-19/SES-MG), que, na ausência de evidências científicas consolidadas quanto a tratamento medicamentoso específico para a COVID-19, sejam estimuladas e fomentadas, no âmbito estadual, as pesquisas científica, Ainda, sugere a criação de uma comissão científica, composta por membros de instituições públicas e privadas de reconhecido prestígio, para compilação e análise de resultados que possam, eventualmente, gerar protocolos clínicos seguros, cujo uso possa ser recomendado; 2. POSICIONAMENTO DO GRUPO TÉCNICO COVID-19 DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (MPMG) SOBRE O “PROGRAMA MINAS CONSCIENTE” E SUAS PROPOSTAS DE FLEXIBILIZAÇÃO DO ISOLAMENTO SOCIAL NO ESTADO DE MINAS GERAIS: elaborada e divulgada em abril de 2020, analisava criticamente o Plano Minas Consciente, lançado pelo Poder Executivo mineiro, e recomendava que a flexibilização das regras de restrição do convívio social devia continuar sob condição de redobrada cautela e devia estar vinculada a uma lista de cuidados e procedimentos com vistas a proteger a saúde da população e garantir a transparência de dados e ações governamentais; 3. RETORNO ÀS ATIVIDADES ESCOLARES PRESENCIAIS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS – elaborada e divulgada em dezembro de 2021, analisava as evidências para o retorno seguro das atividades escolares presenciais face aos prejuízos acadêmicos e emocionais impostos a crianças e adolescentes pelas medidas de isolamento durante a pandemia”.

e universidades públicas, foram tidos como acertados e utilizados como parâmetros, em estudos posteriores, para avaliar o desempenho dos estados na condução da pandemia, como o produzido pelo Ipea e publicado em fevereiro de 2022 (IPEA, 2022).

Em que pese o fato de que, na tomada de decisão pelos gestores, evidências científicas competem com outros fatores ou critérios como a influência de grupos de pressão, a articulação operacional e institucional, solidária e integrada da Rede-Saúde com as instâncias governamentais e os órgãos de execução do Ministério Público marcou a atuação técnica do Ministério Público de Minas Gerais durante a pandemia, e demonstra um perfil de atuação ministerial que coaduna com a perspectiva do diálogo e da construção compartilhada de soluções fundamentadas, sempre que possível, por critérios técnico-científicos.

2.1 Temas de atuação específicos

A atuação da Rede-Saúde, por meio da ação coordenada das Coordenadorias Regionais das Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde,⁵ permitiu fomentar a observância da integralidade da assistência à saúde durante a pandemia em todo o estado, em que pesem as desigualdades regionais históricas que a impactam. Reconhecendo a excepcionalidade da situação, o trabalho pautou-se pelo constante diálogo institucional e pela defesa da demonstração de paradigmas técnicos de necessidade e pertinência para os atos da administração pública, além da devida transparência, com vistas à proteção da saúde da população e mitigação de danos. Reflexo deste *modus operandi* foi sugestão de atuação na perspectiva resolutiva, prestigiando a intervenção por meio do diálogo institucional, contemplando, inclusive, a necessidade de celeridade imposta pela própria situação de risco sanitário.

⁵ As atribuições das Coordenadorias Regionais das Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde são exercidas nos espaços geográficos constituídos por municípios integrantes das Regiões de Saúde, também denominados de Macrorregiões Sanitárias de Saúde, definidas no Plano Diretor de Regionalização (PDR), aprovado pelos gestores do Sistema Único de Saúde (SUS), pelo Código de Saúde do Estado de Minas Gerais e pelo Decreto Federal nº 7.508, de 28.6.2011.

Coordenadorias Regionais de Defesa da Saúde do MPMG

- CRDS Centro – Macro Central
- CRDS Sudeste – Macro Sudeste e Macro Centro-Sul
- CRDS Oeste – Macro Oeste e SRS Passos
- CRDS Sul – Macro Sul
- CRDS Norte – Macro Norte
- CRDS Nordeste – Macro Nordeste e Macro Jequitinhonha
- CRDS Vale do Aço – Macro Vale do Aço, Macro Leste e Macro Leste do Sul
- CRDS Noroeste – Macro Noroeste
- CRDS Triângulo Sul – Macro Triângulo Sul
- CRDS Triângulo Norte – Macro Triângulo Norte



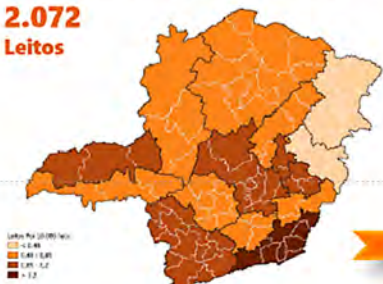
Atuando para mitigar a crise de desabastecimento de medicamentos anestésicos e evitar a desassistência, a Rede-Saúde sugeriu, e o estado acatou, a criação de rede solidária para promover monitoramento e remanejamento de estoques de medicamentos entre entidades que prestam serviço de saúde no estado. A Deliberação nº 63 do Comitê Extraordinário Covid-19 (MINAS GERAIS, 2020d), que dispõe sobre medidas de articulação e integração de prestadores de serviço de saúde diante da insuficiência e da indisponibilidade temporária de 22 medicamentos utilizados em procedimentos hospitalares, foi resultado de reunião da Câmara de Prevenção e Resolução de Conflitos, realizada no dia 3.7.2021, a pedido do MPMG.

Com vistas a garantir um legado de leitos, em especial nas regiões de notório vazio assistencial do estado, o MPMG atuou pela incorporação de leitos à rede assistencial do estado. A Portaria GM/MS nº 220, de 27.1.2022 (BRASIL, 2022d), habilitou, com pendência, leitos de Unidades de Terapia Intensiva – UTI – Adulto e Pediátrico Tipo II, sendo que, para Minas Gerais, foram destinados 590 leitos.

LEITOS DE UTI ADULTO – LEGADO PANDEMIA

Nº Leitos UTI Adulto habilitados no estado de Minas Gerais

2.072
Leitos



550 Leitos Expansão

Por Macrorregião de Saúde

OPERA+
MINAS GERAIS



2.622
Leitos



Ativar o Windows

LEITOS DE UTI PEDIÁTRICO – LEGADO PANDEMIA

Nº Leitos UTI Pediátricos habilitados no estado de Minas Gerais

194
Leitos



40 Leitos Expansão

Por Macrorregião de Saúde

234
Leitos

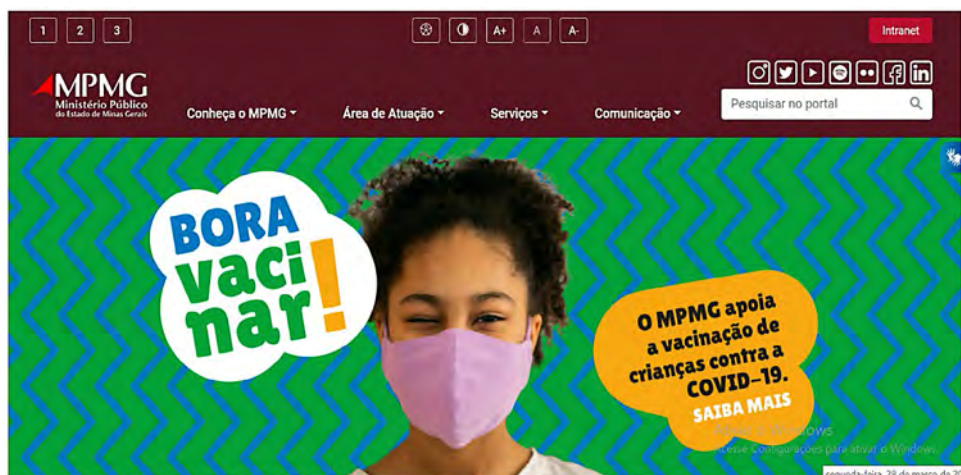


Ativar o Windows

Assessorando o Procurador-Geral de Justiça, o CAO-Saúde propôs o ajuizamento de ação declaratória de constitucionalidade que pretendeu a declaração de constitucionalidade da Lei nº 13.317/99 do Estado de Minas Gerais e da Deliberação nº 17 do Comitê Extraordinário Covid-19, conforme inteligência dos arts. 10, XV, “m”, art. 188, *caput*, e inc. II, e art. 190, II, todos da Constituição do Estado de Minas Gerais, assim como seu caráter vinculante para os municípios do Estado de Minas Gerais. Com a obtenção de decisão liminar favorável (MINAS GERAIS, 2020f),

diversos municípios aderiram ao Programa Minas Consciente, que consagrava medidas de prevenção à Covid-19 no âmbito da atividade de vigilância epidemiológica, superando, como recomendado, o nível local e privilegiando o caráter regional de enfrentamento à pandemia. Nesse contexto, também foi decisiva a atuação das CRDS no nível regional para a articulação das ações de distanciamento social visando à redução da incidência da Covid-19 e dos óbitos dela advindos.

Com relação à vacinação das crianças contra a Covid-19, em observância à Nota Técnica nº 02/2022-CNPG (Brasil, 2022a) acerca da vacinação de crianças de 5 a 11 anos contra a Covid-19, elaborada por meio das Comissões Permanentes da Defesa da Saúde (Copedes), da Infância e Juventude (Copeij) e da Educação (Copeduc), integrantes do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH), o MPMG se engajou em campanha de mobilização na defesa da imunização das crianças e adolescentes, a fim de ampliar a cobertura vacinal deste grupo, promovendo a Campanha “Bora Vacinar!” (MINAS GERAIS, 2022b).



Além destes temas, a Rede-Saúde atuou, com exclusividade ou em parceria com outras instituições ou áreas do MPMG, em inúmeras questões que foram emergindo no decorrer da pandemia em virtude da dinâmica da própria pandemia ou como desdobramentos das ações de combate. Ao lado do conhecimento científico que progressivamente pôde ser utilizado para subsidiar sua atuação, o MPMG se pautou pelo princípio da precaução, o que se revelou acertado face ao ineditismo e às oscilações e reveses impostos pelo novo coronavírus e suas variantes.

Em resumo, esses foram os principais problemas enfrentados:

- (i) aquisição de respiradores;
- (ii) aquisição de medicamentos anestésicos;
- (iii) monitorização de dados epidemiológicos;
- (iv) Ação Declaratória de Constitucionalidade da Lei nº 13.317/99 do Estado de Minas Gerais e da Deliberação nº 17 do Comitê Extraordinário Covid-19;
- (v) elaboração de roteiros de atuação sobre temas diversos;
- (vi) apuração de ilícitos contra a ordem econômica na compra de EPIs;
- (vii) incorporação de leitos;
- (viii) melhorias no complexo regulador;
- (ix) disciplina de realização de eventos;
- (x) planos de contingência – acompanhamento do legado de leitos;
- (xi) acompanhamento das tratativas para o retorno das atividades escolares presenciais – Volta às Aulas;
- (xii) acompanhamento da campanha de vacinação.

2.2 Temas que ainda vão merecer atenção dos órgãos de execução e das coordenadorias regionais das promotorias de justiça de defesa da saúde

O abrandamento da pandemia e a melhora progressiva e continuada dos dados epidemiológicos a partir de março 2022 foram acompanhados pelo afrouxamento das restrições sanitárias impostas pelos governos municipais e estadual. No entanto, toda a mobilização e investimento exigidos pela pandemia necessitam de monitoramento para que possam ser revertidos em qualificação quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à população, em observância ao objetivo de redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para sua promoção, proteção e recuperação, conforme art. 2º da Lei Federal nº 8.080/90. Nesse sentido, merecerão, ainda, atenção os seguintes temas:

- (i) avaliação da resolutividade e das taxas de letalidade dos hospitais que atenderam Covid;
- (ii) levantamento de mortalidade por região/prestador;
- (iii) destinação dos equipamentos adquiridos;
- (iv) destinação dos leitos Covid incorporados;

- (v) acompanhamento da efetividade da política da retomada das cirurgias eletivas;
- (vi) acompanhamento da campanha de vacinação.

Os esforços para o combate à Covid-19 envolveram o dispêndio expressivo de recursos para a aquisição de equipamentos, com destaque para os respiradores, e a abertura de novos leitos de UTI nas macrorregiões sanitárias do estado, bem como a criação de redes solidárias de compartilhamento de insumos nos momentos de crise mais aguda de desabastecimento. Sabe-se que, na pressão para conter a doença, a distribuição desses bens se deu de forma responsiva, por vezes abrindo-se leitos em prestadores de pequeno porte e com equipes não treinadas para os serviços instalados emergencialmente.

Com a melhoria dos indicadores da doença, cabe acompanhar o destino dado aos equipamentos e avaliar a efetividade dos serviços implementados emergencialmente para que, a partir da análise da resolutividade dos prestadores e de sua integração à rede assistencial de saúde do estado, seja realizada a incorporação em definitivo dos leitos de forma a dar solução aos gargalos de atendimento que preexistiam à própria pandemia.

Outro ponto que merece atenção diz respeito à retomada da realização dos procedimentos eletivos que foram suspensos no intuito de direcionar os esforços para a Covid-19. Isso porque tal suspensão gerou novo ponto de inflexão na pressão pela assistência, com o resultado de alargamento das filas de espera pela realização dos procedimentos e o potencial agravamento das condições de saúde, o que impõe a necessidade de acompanhamento pelo Ministério Público.

Com relação ao acompanhamento da Campanha de Vacinação, as recentes e constantes quedas nas taxas de cobertura das vacinas regularmente inseridas no Programa Nacional de Vacinação (PNI), aliadas ao acompanhamento das dificuldades de implementação e efetivação do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 (PNO) e à compreensão do papel das vacinas como instrumento de promoção de saúde, suscitaram a necessidade e a pertinência de criação de um projeto específico do MPMG com relação ao acompanhamento e fomento das ações voltadas à imunização, com especial ênfase na imunização infantil no estado de Minas Gerais. Nestes termos, foi proposto acordo de cooperação técnica entre o MPMG e a SES/MG com o objetivo de estabelecer parceria para a criação do Observatório da Vacinação, pelo qual seja possível monitorar a cobertura vacinal e cujos dados permitam a proposta de estratégias conjuntas com o intuito de melhorar os resultados nos municípios que se encontrarem abaixo das metas de vacinação estipuladas pelo Ministério da Saúde e, dessa forma, contribuir para a prevenção

de doenças imunopreveníveis e para evitar a ocorrência de novas epidemias e o retorno de doenças já erradicadas.

Quanto aos demais tópicos que demandam atenção do MP, as promotorias de defesa da saúde terão de aprofundar o diálogo, e, com apoio técnico, se debruçar sobre possíveis estratégias de enfrentamento, que possam gerar informações úteis à promoção da saúde no estado, tanto nas situações rotineiras quanto em eventuais novas epidemias. As soluções não estão postas e se apresentam como um desafio à atuação do MP, não apenas em Minas Gerais, mas também nas demais unidades da federação.

3 Conclusão

Muito ainda há para ser analisado e compreendido com relação à pandemia do novo coronavírus que se abateu sobre o mundo e afetou de forma tão dramática as populações, colocando em risco o direito fundamental à saúde. No entanto, neste momento em que os dados epidemiológicos evidenciam a redução do número de infectados, internados e mortos, graças, em grande parte, aos esforços para o desenvolvimento, aquisição e distribuição das vacinas, é possível sugerir que a atuação do MPMG, por meio da Rede-Saúde, se mostrou a mais adequada para o momento de excepcionalidade vivenciado desde março de 2020 no estado de Minas Gerais. Atuação esta que primou pela exigência de transparência da administração pública na gestão da pandemia, pela perspectiva resolutiva, prestigiando a manutenção do diálogo institucional, sem descuidar da atribuição constitucional de órgão de controle, a defesa de parâmetros técnico-científicos e o princípio da precaução.

É possível inferir que o coeficiente de mortalidade e taxa de letalidade do estado, menores que a média nacional, sejam, dentre outras variáveis, reflexos também desta atuação, cuja continuidade se faz necessária, com vistas à construção continuada das condições indispensáveis à fruição do direito à saúde de forma universal e equânime no estado.

Referências

BRASIL. *Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011*. Dispõe sobre a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN e institui a Força Nacional do Sistema Único de Saúde – FN-SUS. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7616.htm. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. *Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020*. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria GM/MS nº 220, de 27 de janeiro de 2022*. Habilita, com pendência, leitos de Unidades de Terapia Intensiva – UTI Adulto e Pediátrico Tipo II e estabelece recurso financeiro do Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde – Grupo de Atenção Especializada, a ser incorporado ao limite financeiro de Média e Alta Complexidade (MAC), a Estados e Municípios. Brasília, 27 jan. 2022. Disponível em: <https://brasilsus.com.br/index.php/pdf/portaria-gm-ms-no-220-2/>. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020*. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Brasília, DF, 3 fev. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/Portaria-188-20-ms.htm. Acesso em: 12 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Programa Nacional de Imunizações – Vacinação. *Gov.br*, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programa-nacional-de-imunizacoes-vacinacao>. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Extraordinária de Enfrentamento à Covid-19. *Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19* – PNO. 13. ed. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/publicacoes-tecnicas/guias-e-planos/13a-edicao-pno-23-05-2022-1.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria Geral da República. *Portaria PGR/MPU nº 59, de 16 de março de 2020*. Brasília, DF, 16 mar. 2020. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2020/Mar%C3%A7o/Portaria_PGRMPU_59_2020.pdf. Acesso em: 8 jun. 2022.

BRASIL. Painel coronavírus. *Coronavírus Brasil*, 2022. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 10 mar. 2022.

CERQUEIRA-SILVA, T. *et al.* Vaccine effectiveness of heterologous CoronaVac plus BNT162b2 in Brazil. *Nature Medicine*, v. 28, p. 838-843, April 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41591-022-01701-w>. Acesso em: 13 jun. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS. *Nota técnica nº 02/2022-CNPG, 2020*. Ementa: Nota técnica do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPG), por meio das Comissões Permanentes da Defesa da Saúde (COPEDS), da Infância e Juventude (COPEIJ) e da Educação (COPEUD), da Pessoa com Deficiência e Idoso (COEPDI) e da Defesa dos Direitos Humanos em Sentido Estrito (COPEDH), integrantes do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH), acerca da vacinação de crianças de 5 a 11 anos contra a covid-19. Brasília, DF, 26 de jan. 2022. Disponível em: https://www.cnpg.org.br/images/arquivos/documentos_publicos/notas_publicas/2019/2020/2021/2022/Nota_Tecnica_022022CNPG_-_vacinacao_de_crianças-2.pdf. Acesso em: 13 jun. 2022.

GOULART, Marcelo Pedrosa. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. Leme: LED – Ed. de Direito, 1998.

MINAS consciente chega ao fim no próximo sábado (12/3). *Agência Minas*, Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://www.agenciaminas.mg.gov.br/multimedia/galeria/reuniao-do-comite-extraordinario-covid-19-10-3-2022>. Acesso em: 13 jun. 2022.

MINAS GERAIS. Decreto 47886, de 15 de março de 2020. Dispõe sobre medidas de prevenção ao contágio e de enfrentamento e contingenciamento, no âmbito do Poder Executivo, da epidemia de doença infecciosa viral respiratória causada pelo agente Coronavírus (COVID-19), institui o Comitê Gestor do Plano de Prevenção e Contingenciamento em Saúde do COVID-19 – Comitê Extraordinário COVID-19 e dá outras providências. *Diário Executivo*, Belo Horizonte, col. 1, p. 1, 15 mar. 2020. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47886&comp=&ano=2020>. Acesso em: 13 de jun. 2022.

MINAS GERAIS. Decreto nº 113, de 12 de março de 2020, Declara situação de emergência em Saúde Pública no Estado em razão de surto de doença respiratória – 1.5.1.1.0 – Coronavírus e dispõe sobre as medidas para seu enfrentamento, previstas na Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. *Diário Executivo*, Belo Horizonte, col. 2, p. 1, 13 mar. 2020. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DNE&num=113&comp&ano=2020>. Acesso em: 13 jun. 2022.

MINAS GERAIS. *Deliberação do Comitê Extraordinário Covid-19 nº 39, de 29 de abril de 2020*. Aprova o Plano Minas Consciente. Belo Horizonte, 29 abr. 2020. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/coronavirus/instrumentos-normativos/DELIBERACAO-DO-COMITE-EXTRAORDINARIO-COVID-19-N-39-DE-29-DE-ABRIL-DE-2020.pdf>. Acesso em: 13 de jun. 2022.

MINAS GERAIS. *Deliberação do comitê extraordinário Covid-19 nº 63, de 4 de julho de 2020*. Dispõe sobre medidas de articulação e integração de prestadores de serviço de saúde diante da insuficiência e da indisponibilidade temporária dos medicamentos que especifica. Belo Horizonte, 4 jul. 2020. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/coronavirus/instrumentos-normativos/DELIBERACAO-DO-COMITE-EXTRAORDINARIO-COVID-19-N-63-DE-4-DE-JULHO-DE-2020.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2022.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Por que o Ministério Público de Minas Gerais apoia a vacinação de crianças contra a Covid-19? *MPMG*, 2 jun. 2022. Disponível em: [https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/campanhas/por-que-o-ministerio-publico-de-minas-gerais-apoia-a-vacinacao-de-criancas-contra-a-covid-19.shtml#:~:text=0%20Minist%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblico%20de%20Minas%20Gerais%20\(MPMG\)%20criou%20a%20campanha,dispon%C3%ADvel%20contra%20o%20novo%20coronav%C3%ADrus](https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/campanhas/por-que-o-ministerio-publico-de-minas-gerais-apoia-a-vacinacao-de-criancas-contra-a-covid-19.shtml#:~:text=0%20Minist%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblico%20de%20Minas%20Gerais%20(MPMG)%20criou%20a%20campanha,dispon%C3%ADvel%20contra%20o%20novo%20coronav%C3%ADrus). Acesso em: 13 jun. 2022.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Portaria PGJ nº 658, de 16 de março de 2020. Designa membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais para comporem a “Força-Tarefa COVID-19”. *MPMG*, 2020. *Diário Oficial Eletrônico*, Belo Horizonte, 17 mar. 2020. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/diariooficial/DO-20210105.PDF>. Acesso em: 13 jun. 2022.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Resolução PGJ nº 77, de 18 de setembro de 2012, Cria as Coordenadorias Regionais das Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde e modifica as atribuições da Rede de Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde. (REDE SAÚDE-MG). *Diário da Justiça*, Belo Horizonte, ano 120, caderno 2, n. 169, 20 set. 2012. Disponível em: http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/72438/caderno2_2012-09-20%201.pdf?sequence=1 Acesso em: 13 jun. 2022.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Saúde. *Vacinômetro*, [2022]. Disponível em: <https://coronavirus.saude.mg.gov.br/vacinometro>. Acesso em: 13 jun. 2022.

MINAS GERAIS. Secretaria Estadual de Saúde. Grupo de análise e monitoramento da vacinação em minas gerais (GAMOV). Coronavírus. *Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais*, 2021. Disponível em: <https://coronavirus.saude.mg.gov.br/gamov>. Acesso em: 13 jun. 2022.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. *Medida Cautelar em Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 1.0000.20.459246-3/000*. Medida cautelar em ação declaratória de constitucionalidade – lei estadual nº 13.317/1999 e deliberação nº 17/2020 do estado de minas gerais – pandemia de Covid-19 – validade e eficácia das disposições restritivas estaduais – necessidade de observância pelos municípios – medida cautelar deferida. Requerente: Procurador-Geral de Justiça. Requerido: Governador Estado de Minas Gerais. Relator: Des(a). Márcia Milanez, 09 de julho de 2020. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/data/files/28/84/54/08/4A833710AA63D4276ECB08A8/ADC%201.0000.20.459246-3.000%20-%20PGJ%20-%20Cautelar%20deferida.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2022.

MORAES, Rodrigo FrancaLossi de. TD 2743 – Ciência e pseudociência durante a pandemia de Covid-19: O papel dos “intermediários do conhecimento” nas políticas dos governos estaduais no Brasil. *Ipea*, 23 fev. 2022. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=38981&Itemid=466. Acesso em: 12 ago. 2022.

PAHO. WHO declares Public Health Emergency on novel coronavirus. *PAHO*, 3 jan. 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/en/news/30-1-2020-who-declares-public-health-emergency-novel-coronavirus>. Acesso em: 13 jun. 2022.

WHO. Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19. *WHO*, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19--11-march-2020>. Acesso em: 8 jun. 2022.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

OLIVEIRA, Luciano Moreira de; CASTRO, Marcela Damásio Ribeiro de; DINIZ, Maria Gabriela Araújo. Relatório e análise da atuação da Rede-Saúde do MPMG durante a pandemia causada pelo novo coronavírus. *Revista do Ministério Público Brasileiro – RMPB*, Belo Horizonte, ano 01, n. 02, p. 85-101, jul./dez. 2024. DOI: 10.52028/RMPB.v01.i02.MG.

DOCTRINA

ARTIGOS

A intersectorialidade entre as políticas públicas de saúde e de assistência social para pessoas em situação de rua

Intersectorality between public health and social assistance policies for homeless people

Alzeni Bonela Vitorino Poletti

Graduada em Farmácia e Bioquímica pela Faculdade Univix. Especialista em Saúde Pública pela Faculdade Estácio de Sá. Agente de Apoio Administrativo do Centro de Apoio Operacional de Implementação das Políticas de Saúde do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (Caops/MPES).

Brendha Vitalino Dias

Especialista em Defesa da Ordem Jurídica e Ministério Público, pela Escola de Estudos Superiores do Ministério Público do Estado do Espírito Santo. Especialista em Cidadania e Ministério Público, pela Escola de Estudos Superiores do Ministério Público do Espírito Santo. Graduada em Direito pela Faculdade Estácio de Sá. Assessora jurídica do Centro de Apoio Operacional de Implementação das Políticas de Saúde do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (Caops/MPES).

Itamar Ávila Ramos

Doutor em Ciências Jurídicas, Econômicas e Sociais pela Universidade de Burgos. Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória. Especialista em Direito Público e Direito Privado pela Universidade Estácio de Sá. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Espírito Santo. Dirigente do Centro Operacional de Implementação das Políticas de Saúde do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (Caops/MPES).

Resumo: Analisa as políticas públicas de saúde para pessoas em situação de rua no Brasil, na perspectiva da cidadania no Estado brasileiro. Em um prisma analítico de base histórica dialética, analisaram-se as políticas públicas de saúde para pessoas em situação de rua e sua intersectorialidade com as políticas públicas da assistência social relacionadas aos mesmos usuários no modelo de Estado Democrático de Direito. Constatou-se que a intersectorialidade entre as mencionadas políticas públicas é fundamental

para o êxito de uma prestação de serviços públicos acolhedora, integral e inclusiva, como medida de concretização do mínimo existencial para as pessoas em situação de rua.

Palavras-chave: Direitos fundamentais. Cidadania. Saúde pública. Pessoas em situação de rua.

Abstract: This article analyzes public health policies for homeless people in Brazil, from the perspective of citizenship in the Brazilian state. From an analytical perspective based on historical dialectics, it analyzed public health policies for homeless people and their intersectorality with public social assistance policies related to the same users in the Democratic Rule of Law model. It was found that the intersectorality between the aforementioned public policies is fundamental to the success of a welcoming, comprehensive and inclusive provision of public services, as a measure to achieve the existential minimum for homeless people.

Keywords: Fundamental rights. Citizenship. Public health. Homeless people.

Sumário: Introdução – 1 As políticas públicas para as pessoas em situação de rua no Brasil – 2 Acesso à saúde pública e à assistência social no Brasil para pessoas em situação de rua – Conclusões – Referências

Introdução

O presente artigo busca abordar o tema das políticas públicas de saúde para pessoas em situação de rua no Brasil, na perspectiva da dignidade da pessoa humana e da cidadania, fundamentos da República Federativa do Brasil, procurando compreender a importância de sua intersectorialidade com as políticas públicas da assistência social existentes para os mencionados sujeitos de direitos.

A relevância deste estudo consiste na necessidade de se analisar, nesta quadra histórica do constitucionalismo brasileiro, quais as possibilidades de aperfeiçoamento das políticas públicas de saúde voltadas para as pessoas em situação de rua, ante a Política Nacional para a População em Situação de Rua, estabelecida pelo Decreto nº 7.053, de 23.12.2009, bem como em função da medida cautelar em resposta à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 976, referendada, por unanimidade, pelo Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal em 21.9.2023.

O aprofundamento do tema justifica-se, então, por sua constante atualidade, ante a necessidade do aperfeiçoamento operacional das políticas públicas de saúde objetivando a concretização dos direitos fundamentais das pessoas em situação de rua.

O estudo abordará o atual cenário legislativo das políticas públicas de saúde para as pessoas em situação de rua no Brasil, de uma forma ampla, para apresentar propostas para o aperfeiçoamento da intersectorialidade entre a saúde pública e a assistência social no tema em comento.

O marco teórico será a força normativa da Constituição e o desenvolvimento de uma interpretação constitucional e infraconstitucional voltada para apreender as

bases teóricas que sustentam o discurso da concretização dos direitos fundamentais, com especial atenção à inclusão social da pessoa em situação de rua.

Será utilizada uma abordagem hermenêutica, almejando entender a teoria que circunda a cidadania e a dignidade da pessoa humana, como fundamentos do Estado Democrático de Direito no Brasil e sua interface com a efetividade dos direitos fundamentais, com o olhar voltado para a pessoa em situação de rua.

1 As políticas públicas para as pessoas em situação de rua no Brasil

Neste momento inicial, necessária será a percepção do que compreendemos como pessoa em situação de rua.¹ O parágrafo único, do art. 1º, do Decreto nº 7.053, de 23.12.2009 (BRASIL, 2009), estabelece:

Para fins deste Decreto, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

Para além de um conceito relacionado à ausência de uma moradia digna, da privação de abrigo físico, a percepção da pessoa em situação de rua deve compreender, também, a perda de conexão social, “o sentimento de ‘não pertencer a lugar nenhum’ – e a exclusão social vivenciada por pessoas que vivem na falta de moradia” (UNITED NATIONS, 2020) (tradução nossa). Neste sentido, dormir na rua é apenas uma das manifestações de falta de moradia, mas não necessariamente a mais frequente.²

¹ Informações relevantes sobre causas que levam as pessoas à situação de rua, caracterização da vida nas ruas e de questões sociodemográficas, vínculos de cidadania e acesso a direitos, dentre outros pontos podem ser aprofundados em “A população em situação de rua nos números do Cadastro Único” (NATALINO, 2024).

² O Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (UNITED NATIONS, 2020) (tradução nossa), ao tratar do tema da definição das pessoas em situação de rua, esclarece que “As definições de falta de moradia usadas pela ONU Habitat, o Secretário-Geral das Nações Unidas, o Instituto de Falta de Moradia Global ou a Federação Europeia de Organizações que Trabalham com Falta de Moradia (FEANTSA) têm tudo em comum para incluir várias formas de falta de moradia: pessoas vivendo nas ruas, em espaços abertos ou carros; pessoas vivendo em acomodações temporárias de emergência, em abrigos para mulheres, em acampamentos ou outras acomodações temporárias fornecidas a pessoas deslocadas internamente, refugiados ou migrantes; e pessoas vivendo em moradias severamente inadequadas e inseguras, como moradores de assentamentos informais. Dormir na rua é, portanto, apenas uma manifestação de falta de moradia, mas não necessariamente a mais frequente”.

Ainda sob a perspectiva da compreensão conceitual da pessoa em situação de rua, mas, desta feita, observando a legislação internacional de direitos humanos, a falta de moradia digna viola o princípio da dignidade humana consagrado nos arts. 1º e 22 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (NAÇÕES UNIDAS-BRASIL, 2020), bem como o Artigo 11.1 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que prevê o direito de todos a um padrão de vida adequado, incluindo alimentação, vestuário e moradia e à melhoria contínua das condições de vida (ONU, Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1966).

As violações sofridas pela pessoa em situação de rua, observando por sua vez a Constituição brasileira de 1988, vão de encontro às disposições previstas pelos incs. II e III, de seu art. 1º, que apresentam a cidadania e a dignidade da pessoa humana como fundamentos do Estado Democrático brasileiro, bem como ao art. 5º, *caput*, que dispõe que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país, dentre outros, o direito à vida, e ao art. 6º, que afirma que, dentre outros, são direitos sociais à saúde,³ à moradia e à assistência aos desamparados, na forma da Constituição em comento (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Deste modo, a compreensão da temática que envolve as pessoas em situação de rua vai além da ausência de moradia, evidenciando a existência de um escopo bem amplo de violações de direitos, cabendo ao Estado e à sociedade enviares intensos esforços para a disponibilização dos adequados instrumentos para o exercício pleno da cidadania por elas, como forma de inclusão social e de concretização de seus direitos fundamentais.

1.1 A desigualdade social no Brasil e as pessoas em situação de rua

No Brasil, em 5.10.1988, o Deputado Ulysses Guimarães, presidente da então Assembleia Nacional Constituinte, proferiu, entusiasmado e esperançoso, discurso

³ O direito à saúde, conforme entendimento de Geisa de Assis Rodrigues (2009, p. 306-320), trata-se de um direito fundamental, um direito humano e um direito transindividual. É um direito fundamental por seu reconhecimento formal em nossa ordem jurídica interna, numa intensa interface com o princípio da dignidade da pessoa humana e com o direito fundamental à vida. O direito à saúde é também um direito humano, por seu reconhecimento formal na ordem internacional, doutrinariamente concebido dentre aqueles direitos universalmente atribuídos a todas as pessoas na esfera internacional, em especial, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Ainda, o direito à saúde é um direito transindividual, considerando que a dogmática tradicional, que concebia apenas os direitos clássicos, na esfera individual, restou insuficiente para abarcar as mudanças nas relações sociais que promoveram novas categorias de direitos.

por ocasião da promulgação da atual Constituição brasileira, a qual denominava de Constituição cidadã, realçando a mudança de rumos pelos quais o Brasil estava passando, destacando que “só é cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa”⁴ (BRASIL, Discurso Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Dr. Ulysses Guimarães, 2006).

A Constituição de 1988 foi no Brasil o coroamento do processo de transição do regime autoritário rumo ao regime democrático. Seu texto traz um compromisso com a concretização dos direitos fundamentais que enumera e com a inclusão social destacada já em seu preâmbulo, bem como na localização topográfica da enunciação dos direitos e garantias fundamentais dentre seus capítulos iniciais (SOUZA NETO; SARMENTO, 2014, p. 170-171).

Assim, a Constituição instituiu um Estado, formado por uma população, por um território, por um governo, com capacidade para estabelecer relações com outros Estados e, bem mais que isso, com a finalidade de concretização dos direitos e garantias fundamentais de toda população brasileira.

O Brasil constituiu-se em Estado Democrático de Direito tendo a cidadania como um de seus fundamentos, conforme disposto no inc. II, do art. 1º, da Constituição brasileira de 1988. A Constituição cidadã e compromissária, passados trinta e cinco anos de sua promulgação, ainda não alcançou a resolutividade dos problemas sociais brasileiros. A compreensão dos obstáculos para que aqueles desideratos expostos nos discursos esperançosos dos constituintes de 1988 não tenham sido, em sua totalidade, concretizados, passa pela compreensão histórica de que o Brasil foi um país de modernidade tardia, em que a cidadania ainda requer considerável desenvolvimento.

Nesta perspectiva, o conceito de cidadania plena está relacionado à possibilidade de pleno exercício dos direitos civis, políticos e sociais, numa aquisição histórica sequencial, em que a cidadania é um fenômeno social (CARVALHO, 2005, p. 9-10).

O Estado Democrático de Direito e a cidadania vêm inter-relacionados, nesta nova perspectiva brasileira, como fatores para a concretização dos direitos fundamentais.

⁴ “Senhoras e senhores constituintes. Dois de fevereiro de 1987. Ecoam nesta sala as reivindicações das ruas. A Nação quer mudar. A Nação deve mudar. A Nação vai mudar. São palavras constantes do discurso de posse como presidente da Assembleia Nacional Constituinte. Hoje, 5 de outubro de 1988, no que tange à Constituição, a Nação mudou. (Aplausos). A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição dos Poderes. Mudou restaurando a federação, mudou quando quer mudar o homem cidadão. E é só cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa. Num país de 30 milhões, 401 mil analfabetos, afrontosos 25 por cento da população, cabe advertir a cidadania começa com o alfabeto. Chegamos, esperamos a Constituição como um vigia espera a aurora”.

A cidadania como um status do sujeito, um direito a ter direitos, é indispensável para a concretização da democracia. Ela é corolário do princípio democrático, pois reforça a dimensão do poder emanado pelo povo e nele fundamentado, como fonte de legitimação. A estrutura política e social ergue-se através da cidadania e dela não pode prescindir se, de fato, pretende manter-se fiel ao modelo de Estado de Democrático de Direito. (GUERRA, 2021, p. 62)

Observadas as considerações anteriores, sobreleva ter em mente que merece ser valorada a necessidade da compreensão da interdependência entre a cidadania e os direitos fundamentais, numa perspectiva solidária e complementar, objetivando a redução das desigualdades sociais, que culminam por promover o enfraquecimento de um sentimento constitucional.

A cidadania, conforme pautada na Constituição brasileira de 1988, vai além da titularidade de direitos políticos, devendo ser compreendida em seu aspecto de totalidade. Por sua vez, os direitos fundamentais devem ser compreendidos como norteadores da própria compreensão e aplicação de nossa Constituição, tendo-a como norma suprema do ordenamento jurídico, local adequado para resguardar os valores mais relevantes para o homem, voltando nosso olhar, em especial quanto à análise ora realizada, ao objetivo fundamental de erradicação da pobreza e da marginalização e de redução das desigualdades sociais e regionais.

O que deve ser compreendida e fortalecida é a importância da concretização do princípio da igualdade material na sociedade brasileira, em especial na tutela dos direitos das pessoas em situação de rua, trazendo um sentimento de comunidade, um sentimento jurídico, um sentimento constitucional. Se uma sociedade justa requer um forte sentimento de comunidade, ela precisa encontrar uma forma de incutir nos cidadãos uma preocupação com o todo, uma dedicação ao bem comum (SANDEL, 2015, p. 325).

A desigualdade social no Brasil é um tema que faz parte das características do país desde muito tempo. Os aspectos sociais e históricos que fundamentam tal situação podem ser observados por vários aspectos sobre os quais esta pesquisa não irá se debruçar, entretanto, o fato inegável é a existência de uma desigualdade social que traz consequências em várias áreas da vida das pessoas, notadamente entre aquelas em situação de rua.

Nesta perspectiva, ao se observar o Índice de Desenvolvimento Humano de 2022, o Brasil figura na posição nº 89, com valor 0,760, na relação divulgada em abril de 2024 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

O primeiro na relação citada é a Suíça, com 0,967, e o último é a Somália com 0,380⁵ (UNDP, Human Development Report 2023/2024, p. 289).

Assim, num Estado em que as desigualdades sociais⁶ têm forte impacto na sociedade é que se estudarão a seguir alguns pontos relacionados às políticas públicas destinadas a pessoas que mais sofrem com as consequências que advêm de tal fenômeno.⁷

1.2 Cenário atual das políticas públicas de saúde no Brasil para pessoas em situação de rua

O Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania do Brasil divulgou em setembro de 2023 o Relatório denominado “População em situação de rua: diagnóstico com base nos dados e informações disponíveis em registro administrativo e sistemas do Governo Federal” (BRASIL, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2023).

No citado relatório são apresentados, dentre outras informações, o quantitativo e evolução das pessoas em situação de rua baseado nos dados constantes no Cadastro Único entre os anos de 2016, quando totalizam 68.893 pessoas, e o mês de julho de 2023, quando totalizavam 221.113 pessoas. Em julho de 2023, a mencionada população era constituída por 87,49% de pessoas do sexo masculino e por 12,51% de pessoas do sexo feminino, presentes em 2.354 municípios brasileiros.⁸

⁵ “O Brasil é um dos países mais desiguais países mais desiguais do mundo: os 10% mais ricos capturam 59% da renda nacional total, enquanto a metade inferior da população fica com apenas cerca de 10%. As desigualdades no Brasil são maiores do que nos EUA, onde os 10% do topo 10% do topo capta 45% da renda nacional total, e China, onde essa porcentagem é de 42%” (WORLD INEQUALEITY REPORT 2022, p. 187) (tradução nossa).

⁶ O tema das desigualdades sociais está, também, presente dentre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas. Dentre os itens elencados pelo mencionado objetivo estão, até 2030, progressivamente alcançar e sustentar o crescimento da renda dos 40% da população mais pobre a uma taxa maior que a média nacional e empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra. Além de garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito e adotar políticas, especialmente fiscal, salarial e de proteção social, e alcançar progressivamente uma maior igualdade (NAÇÕES UNIDAS-BRASIL, 2024).

⁷ Maior detalhamento sobre as consequências das desigualdades sociais para as pessoas em situação de rua pode ser encontrado em artigo científico de Lawall Valle, Farah e Carneiro Junior (2020), quando analisam importantes obstáculos à garantia do direito à saúde para as pessoas em situação de rua, procurando compreender as dificuldades da vida na rua que interferem na percepção e no estado de saúde de adultos em situação de rua em um município da Zona da Mata Mineira, Brasil.

⁸ A despeito das dificuldades em se quantificar com precisão o número de pessoas em situação de rua no Brasil, o aumento percentual no intervalo analisado, por meio das premissas adotadas pelo relatório em comento, de 221%, chama a atenção para a gravidade dos fatos que têm ocorrido no seio da sociedade brasileira.

Pois bem, uma vez identificado um parâmetro estimativo que represente a população em situação de rua no Brasil, voltaremos nossos olhos para as políticas públicas de saúde destinadas aos mencionados usuários,⁹ observando que a saúde na Constituição brasileira de 1988 faz parte, juntamente com a assistência social e a previdência social, do sistema brasileiro de seguridade social,¹⁰ num direito unificado à proteção social a ser assegurado pelo Estado (RAMOS; BUSSINGUER, 2018, p. 75).

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. A efetivação das políticas públicas relacionadas ao direito mencionado está intimamente relacionada à promoção da concretização do princípio da dignidade da pessoa humana¹¹ das pessoas em situação de rua.

Neste sentido, o Estado brasileiro tem o dever de prestação dos serviços pela atenção à saúde às pessoas em situação de rua, como a qualquer outro cidadão, por meio de todo profissional do Sistema Único de Saúde – SUS, notadamente por meio da rede de atenção básica à saúde.¹² Especificamente em relação à prestação de serviços de saúde para as pessoas em situação de rua, foi instituída a estratégia Consultório na Rua. Trata-se de equipes multiprofissionais que desenvolvem ações integrais de saúde ante as necessidades das pessoas em situação de rua, desenvolvendo suas atividades de forma itinerante, em cooperação com as equipes das Unidades Básicas de Saúde do território.

⁹ A compreensão histórica das estratégias de cuidado em saúde das pessoas em situação de rua no Brasil entre os anos de 1970 e 2009 pode ser encontrada em artigo científico denominado “O Estado brasileiro e os cuidados em saúde das pessoas em situação de rua: um estudo sócio-histórico” (BORYSOW; MOTA; FURTADO, 2020).

¹⁰ “O capítulo da Ordem Social foi pela primeira vez inserto em textos constitucionais brasileiros pela Constituição de 1988, apresentando a promoção do bem-estar e a justiça social como seus objetivos” (RAMOS; BUSSINGUER, 2018, p. 77).

¹¹ “A dignidade da pessoa humana é o valor e o princípio subjacente ao grande mandamento, de origem religiosa, do respeito ao próximo. Todas as pessoas são iguais e têm direito ao tratamento igualmente digno. A dignidade da pessoa humana é a ideia que informa, na filosofia, o imperativo categórico kantiano, dando origem a proposições éticas superadoras do utilitarismo: a) uma pessoa deve agir como se a máxima da sua conduta pudesse transformar-se em uma lei universal; b) cada indivíduo deve ser tratado como um fim em si mesmo, e não como um meio para realização de metas coletivas ou de metas individuais. As coisas têm preço; as pessoas têm dignidade. Do ponto de vista moral, ser é muito mais do que ter” (BARROSO, 2011, p. 272).

¹² “As redes de atenção à saúde são arranjos organizativos de ações e serviços de saúde, de diferentes densidades tecnológicas, que integradas por meio de sistemas de apoio técnico, logístico e de gestão, buscam garantir a integralidade do cuidado” (Portaria de Consolidação nº 03, de 28 de setembro de 2017. Devem ter foco na população, de forma integral, por meio de serviço contínuo de cuidados que visem prioritariamente à promoção da saúde) (BRASIL, Ministério da Saúde, 2020).

A Portaria de Consolidação GM/MS nº 2/2017 (BRASIL, Ministério da Saúde, 2017), que trata das Políticas Nacionais de Saúde do SUS, por meio de seu Anexo XVI, regulamenta a Política Nacional para a População em Situação de Rua – PNPSR.¹³ O Capítulo I, do mencionado anexo, dispõe sobre as diretrizes de organização e funcionamento das equipes de consultório na rua – eCR, e o Capítulo II dispõe sobre os critérios de cálculo do número máximo de eCR por município.

Por sua vez, os Anexos 1 e 2 do Anexo em comento tratam do número de Consultórios na Rua por cidade e do número de equipes em função da população em situação de rua, respectivamente.

Em relação às diretrizes de organização e funcionamento das equipes dos Consultórios na Rua, a portaria antes citada especifica que tais equipes integram o componente atenção básica da Rede de Atenção Psicossocial e desenvolvem ações de atenção básica, devendo seguir os fundamentos e as diretrizes definidos na Política Nacional de Atenção Básica – PNAB, lidando com diferentes problemas e necessidades de saúde da população em situação de rua. Suas atividades incluirão a busca ativa e o cuidado aos usuários de álcool, crack e outras drogas.

Quanto à metodologia de atendimento, as citadas equipes desempenharão suas atividades *in loco*, de forma itinerante, desenvolvendo ações compartilhadas e integradas às Unidades Básicas de Saúde e, quando necessário, também com as equipes dos Centros de Atenção Psicossocial, dos serviços de Urgência e Emergência e de outros pontos de atenção, de acordo com a necessidade do usuário.

As equipes dos Consultórios na Rua possuem as seguintes modalidades: a) Modalidade I – equipe formada minimamente por 4 (quatro) profissionais, entre os quais 2 (dois) destes obrigatoriamente deverão estar conforme o item 1 (descrição a seguir) e os demais entre aqueles descritos nos itens 1 e 2; b) Modalidade II – equipe formada minimamente por 6 (seis) profissionais, entre os quais 3 (três) destes obrigatoriamente deverão estar conforme do item 1 (descrição abaixo) e os demais entre aqueles descritos nos itens 1 e 2; d) Modalidade III – equipe da Modalidade II acrescida de um profissional médico. Item 1: enfermeiro, psicólogo, assistente social, cirurgião dentista e terapeuta ocupacional; Item 2: agente social, técnico ou auxiliar de enfermagem, técnico ou auxiliar em saúde bucal e profissional/ professor de educação física.

¹³ A compreensão do processo histórico de formulação da Política Nacional para População em Situação de Rua pode ser alcançada por meio da leitura do artigo científico intitulado “A construção da política nacional para a população em situação de rua” (MACHADO, 2020).

Quanto à carga horária de trabalho das equipes, a mencionada normativa estabelece que os profissionais das equipes cumprirão carga horária mínima de 30 (trinta) horas semanais, ressalvada a possibilidade de as equipes enquadradas na Modalidade III optarem por profissional médico com carga horária semanal mínima individual de 30 (trinta) horas ou por 2 (dois) médicos com carga horária mínima individual de 20 (vinte) horas semanais. Segundo dados do “População em Situação de Rua – Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua”¹⁴ (BRASIL, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2023), existiam 259 eCR no Brasil em 2022,¹⁵ sendo 16 na Região Norte, 53 na Região Nordeste, 138 na Região Sudeste, 29 na Região Sul e 23 na Região Centro-Oeste.¹⁶

2 Acesso à saúde pública e à assistência social no Brasil para pessoas em situação de rua

A PNPSR, instituída por meio do Decreto nº 7.053 de 23.12.2009 (BRASIL, 2009), é um consectário lógico do fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana, constituindo-se numa política pública voltada para promoção do objetivo

¹⁴ “Com o objetivo de viabilizar a implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, este Plano de Ação e Monitoramento reconhece as oportunidades e os desafios decorrentes da divisão de competências entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, reiterando a necessidade e a importância de articulação e pactuação entre os entes federados para sua execução. É importante ressaltar que, desde o lançamento da PNPSR em 2009, o nível de adesão à Política foi baixo, contando apenas com 18 municípios, seis estados e o Distrito Federal até 2023. Para enfrentar esse desafio, como previsto em diversas ações deste Plano, é fundamental a utilização de instâncias de articulação federativa, como o Fórum Permanente de Gestores Nacionais de Direitos Humanos (Portaria MDHC nº 352, de 7 de junho de 2023), bem como a celebração de convênios e termos de adesão a protocolos e políticas, para tratar de temas referentes à população em situação de rua. Nessa perspectiva, a decisão liminar proferida pelo Supremo Tribunal Federal – STF na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 976, em 2023, determinou a observância imediata, pelos estados, Distrito Federal e municípios, das diretrizes contidas na PNPSR, independentemente de adesão formal, o que contribuirá para a efetivação da Política. Ademais, o termo de adesão dos municípios e estados à PNPSR será atualizado, considerando a implementação local das ações contidas neste Plano” (BRASIL, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2023, p. 7).

¹⁵ Tema vem apresentado no tema relacionado ao Eixo 2 do Plano em análise, Saúde, que propõe medidas para expansão e qualificação da rede de serviços em saúde, capacitação dos profissionais de saúde e a articulação intersetorial entre as políticas, visando à garantia de proteção à população em situação de rua nos territórios. As ações propostas são o aprimoramento do atendimento em saúde, o fortalecimento de eCR e a Rearticulação do Comitê Técnico de Saúde da População em Situação de Rua, desdobradas em várias metas.

¹⁶ “Segundo dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) em relação às eCR, em jul. 2023, havia 281 eCR cadastradas no país. Entre dezembro de 2015 e dezembro de 2022, houve um incremento de 82% no número de eCR, passando de 142 para 259 equipes. O percentual de variação média anual foi de 9%, sendo o maior incremento entre 2020 e 2021 (14%). A Região Norte teve o maior percentual de variação (167%), porém permanece com o menor número de equipes (16). A Região Sudeste concentra o maior número absoluto de equipes (138), que equivale a 53% das equipes do país” (BRASIL, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2023, p. 26-27).

fundamental da República Federativa do Brasil de erradicação da pobreza e da marginalização e da redução das desigualdades sociais por meio da efetivação dos direitos sociais (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

O Decreto nº 7.053/2009 (BRASIL, 2009) determina como objetivo da PNPSR o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda (BRASIL, 2009).

Conforme apresentado anteriormente, com o objetivo de regulamentar o Decreto nº 7.053/2009 (BRASIL, 2009), o Ministério da Saúde criou a PNPSR, criando as diretrizes de organização e funcionamento das eCR, nos termos do Anexo XVI da Portaria de Consolidação GM/MS nº 02/2017 (BRASIL, Política Nacional para a População em Situação de Rua, 2017).

A portaria mencionada determina que as eCR integram o componente atenção básica da Rede de Atenção Psicossocial e desenvolvem ações de atenção básica, devendo seguir os fundamentos e as diretrizes definidos na PNAB, sendo compostas por diversos profissionais capacitados para lidar com os diferentes problemas e necessidades de saúde da população em situação de rua.

Dessa forma, as atividades das eCR se desenvolvem pautadas na busca ativa dos indivíduos, em especial para desenvolver o cuidado aos usuários de álcool, crack e outras drogas, desempenhando suas atividades *in loco*, de forma itinerante, desenvolvendo ações compartilhadas e integradas às Unidades Básicas de Saúde – UBS, bem como com os Centros de Atenção Psicossocial – CAPS e demais serviços do SUS de acordo com a necessidade do usuário.

A Política Nacional de Atenção Primária – PNAB define as eCR como equipe de saúde com composição variável, responsável por articular e prestar atenção integral à saúde de pessoas em situação de rua ou com características análogas em determinado território, em unidade fixa ou móvel, podendo ter as modalidades e respectivos regimentos descritos em portaria específica (BRASIL, Política Nacional de Atenção Primária, Anexo XXII, 2017).

Além da inserção na PNAB e, em consonância com as demais normativas, observa-se que a eCR também compõe a Rede de Atenção Psicossocial – RAPS como ponto de atenção na rede (BRASIL, Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), Anexo V, 2017).

Extrai-se das portarias mencionadas que as eCR são equipamentos de saúde a serem instituídos de acordo com parâmetro populacional. Segundo a PNAB, para os municípios ou áreas que não tenham Consultórios na Rua, o cuidado integral das pessoas em situação de rua deve seguir sendo de responsabilidade das equipes

que atuam na Atenção Básica, incluindo os profissionais de saúde bucal e os Núcleos Ampliados à Saúde da Família e equipes de Atenção Básica (Nasf-AB) do território onde estas pessoas estão concentradas (BRASIL, Política Nacional de Atenção Primária, Anexo XXII, 2017).

Dessa forma, o acesso à saúde pela população em situação de rua se dá através da porta de entrada, compreendida como Atenção Básica, a qual se articula com os demais componentes do SUS estabelecidos no território de acordo com as necessidades dos ingressantes na rede.

Fazendo um recorte para o acesso à Assistência Social, menciona-se que desde 2005 a Lei Federal nº 11.258/2005 alterou o art. 23, da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), para estabelecer a obrigatoriedade de criação de programas assistenciais referente às pessoas que vivem em situação de rua (BRASIL, Lei nº 11.258/2005, 2005).

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da Resolução nº 109, de 11.11.2009, dispõe sobre a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e estabeleceu a relação dos seguintes serviços direcionados às pessoas em situação de rua, quais sejam, o serviço especializado em abordagem social; o serviço especializado para pessoas em situação de rua; o serviço de acolhimento institucional e; o serviço de acolhimento em república.

Segundo a Resolução CNAS nº 109/2009, o acesso aos referidos serviços ofertados no âmbito da assistência social deverá ocorrer por identificação da equipe do serviço, pelos encaminhamentos do Serviço Especializado em Abordagem Social ou de outros serviços socioassistenciais, das demais políticas públicas setoriais e dos demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, pelo encaminhamento de agentes institucionais de serviços em abordagem social, pelos encaminhamentos do Creas ou demais serviços socioassistenciais, de outras políticas públicas setoriais e de defesa de direitos, bem como por meio da demanda espontânea (BRASIL, Resolução nº 109, 2009).

Passadas as considerações iniciais sobre as condições de acesso às políticas públicas de saúde e assistência social, é possível observar semelhanças e complementações entre ambas, tanto no aspecto dos serviços/equipamentos ofertados quanto na abrangência dos serviços, vez que se tratam de temas primordialmente ofertados em abrangência municipal. Além disso, é importante destacar que ambas as políticas públicas contam com o cofinanciamento federal para o desenvolvimento dos serviços especializados às pessoas em situação de rua.

Entretanto, ante o “quadro grave de omissões do Poder Público, que resulta em um potencial estado de coisas inconstitucional” (BRASIL, Supremo Tribunal

Federal, 2023) é que o Supremo Tribunal Federal, por meio do julgamento da ADPF nº 976, tornou obrigatória a observância imediata e independente de adesão formal das diretrizes contidas na PNPSR pelos estados, Distrito Federal e municípios.

Visando ao cumprimento da PNPSR, ora inefetiva, o Supremo Tribunal Federal elencou determinações específicas para cada ente federado, dentre as quais a necessidade de formulação de um protocolo intersetorial de atendimento na rede pública de saúde para a população em situação de rua por parte dos municípios, objeto de análise no próximo capítulo.

2.1 A intersetorialidade necessária entre as políticas de saúde pública e de assistência social para as pessoas em situação de rua

Resgatando as premissas anteriores, desde a edição do Decreto Federal nº 7.053/2009 (BRASIL, 2009) foi previsto o objetivo de “criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, e o SUS para qualificar a oferta de serviços”.

A intersetorialidade pode ser definida como uma estratégia para integração de uma ação em rede em determinada localidade, sendo importante que os diferentes atores trabalhem de forma conjunta para a construção de políticas que atendam às diferentes necessidades da população em situação de rua. Para esse grupo de pessoas, as ações da saúde e da assistência social devem ser prioritárias, bem como deve ser garantida oportunidade de trabalho, educação e moradia digna (FREITAS *et al.*, 2023, p. 2).

O SUS, especialmente, através das portas de entrada da atenção primária à saúde, em razão de possuir pressupostos e princípios da universalidade, integralidade e equidade, possui os elementos necessários para promover a intersetorialidade voltada para o acolhimento, prevenção e cuidado centrado na pessoa em situação de vulnerabilidade social, sendo necessário o conhecimento desses pressupostos pelos profissionais (MACEDO *et al.*, 2023, p. 163).

A intersetorialidade se faz presente nas normas que disciplinam as temáticas em análise, entretanto, em termos práticos, por vezes, a atuação conjunta é considerada de difícil execução, dificultando o acesso integral aos serviços públicos ofertados.

Nesse sentido, menciona-se a importância de compreender o indivíduo em situação de rua em suas diversas vulnerabilidades, para que o Estado cumpra o dever de promover a dignidade da pessoa humana e a eliminação da pobreza por meio da efetivação dos direitos sociais.

Voltando o olhar para o Estado do Espírito Santo, à título de exemplificação, a Lei nº 11.248, de 7.4.2021 (ESPÍRITO SANTO, Lei nº 11.248, 2021), instituiu a Política Estadual para a População em Situação de Rua do Espírito Santo – Polepop/ES, dispondo, em seu art. 8º, VII, dentre os objetivos da mencionada política, desenvolver a articulação permanente entre o Suas e o SUS para otimizar e qualificar a oferta de serviços e assegurar o funcionamento permanente de mecanismos que promovam a saúde integral das pessoas em situação de rua em todos os níveis de atenção e em todo o território do Estado, com observância das organizações das Redes de Atenção à Saúde – RAS.

Neste sentido, nos termos do Parecer Técnico Geporas/Neapri nº 141/2024 (ESPÍRITO SANTO, Sesa, 2024), a Secretaria de Estado da Saúde do Espírito Santo – Sesa/ES tem o papel de articular a rede de atenção à saúde, garantindo que as eCR estejam integradas com outros serviços de saúde, como unidades básicas de saúde, hospitais e serviços de assistência social, para garantir uma atenção integral à saúde da população em situação de rua.

Além disso, menciona-se que o Decreto nº 7.053/2009 (BRASIL, 2009) apresenta a necessidade de instituição de comitês gestores intersetoriais, integrados por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população, por parte dos entes federados responsáveis pela execução da política.

No âmbito do Estado do Espírito Santo, por meio da Lei nº 11.248, de 7.4.2021 (ESPÍRITO SANTO, Lei nº 11.248, 2021), também foi instituído o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Estadual para a População em Situação de Rua do Estado, com a participação de diversas instituições, com atribuições específicas.

Resta claro, portanto, que a intersetorialidade se trata de uma diretriz indispensável à efetivação das políticas públicas para as pessoas em situação de rua, objetivando que se atinja a integralidade de cuidado à pessoa em todos os seus aspectos e vulnerabilidades, bem como para que esta seja devidamente encaminhada aos serviços públicos adequados à sua necessidade por meio de fluxos dos atendimentos desenvolvidos pelos setores/órgãos competentes.

2.2 Fluxos de encaminhamentos – Saúde pública e assistência social

A criação de meios de articulação entre o Suas e o SUS para qualificar a oferta de serviços é tarefa essencial a ser desenvolvida pelos entes federados para se alcançar os desideratos para os quais os mencionados sistemas foram constituídos.

Na maioria dos casos, os principais motivos pelos quais as pessoas passam a viver e morar na rua se referem aos problemas de alcoolismo e/ou drogas, desemprego e desavenças no núcleo familiar (BRASIL, Ministério da Saúde, 2012), evidenciando, portanto, que a intersectorialidade entre matérias está intrinsecamente ligada desde os problemas originários que os conduziram a tal situação.¹⁷

De acordo com o Manual de Cuidado à Saúde junto à População em Situação de Rua desenvolvido pelo Ministério da Saúde, são elencados como problemas clínicos mais comuns junto à população em situação de rua os problemas nos pés, infestações, tuberculose, gravidez de alto risco, doenças crônicas, álcool e drogas, saúde bucal, DST, HIV e AIDS (BRASIL, Ministério da Saúde, 2012).

Deste modo, o diagnóstico inicial de saúde das pessoas em situação de rua será feito pela equipe de saúde responsável, que encaminhará o paciente para o tratamento específico, contando com a organização das redes para que ocorra, também, o apoio da assistência social, visando ao desenvolvimento de um plano de apoio para buscar uma vida digna, através do resgate familiar, abrigo, residência inclusiva.

O Manual de Cuidado esclarece que a intersectorialidade é um aspecto-chave do Projeto Terapêutico Singular, devendo ocorrer interlocução frequente entre a equipe de Atenção Básica junto aos dispositivos da assistência social,¹⁸ do esporte, da cultura e organizações não governamentais, pois o usuário dos serviços destinados à população em situação de rua sempre deverá ser acolhido com o encaminhamento para seu problema (BRASIL, Ministério da Saúde, 2012):

[...] Assim, diante das especificidades do atendimento a essa população, mesmo sem consulta marcada ou encaminhamento para marcação de consulta – no fluxo hierarquizado de referência e contrarreferência –, esse usuário deve ser acolhido para que consiga alguma orientação, conforto e encaminhamento para a resolução de seu problema. Caso contrário, sua circulação/acesso pela rede poderá ficar impossibilitada perante os inúmeros procedimentos impessoais e burocratizados.

Extraí-se, por sua vez, do Protocolo de atendimento à população em situação de rua no âmbito da política de assistência social região metropolitana da Grande

¹⁷ Cumpre mencionar que não desconhece a necessidade de atuação de outras áreas, como educação, segurança pública, cultura, esporte e lazer, entretanto, para o alcance do objeto da presente análise, serão desenvolvidos apenas os fluxos principais das áreas de saúde e de assistência social.

¹⁸ Importante destacar que a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) (Lei nº 8.742/1993) prevê o Suas, que se organiza por níveis de proteção e por complexidade, atuando por meio da proteção social básica, com a garantia do acesso a condições básicas de proteção social e, assim, prevenindo situações socialmente mais graves, bem como da proteção social especial, que atua na situação em que já se registra algum direito violado.

Vitória ES (ESPÍRITO SANTO, Setades, 2017), que a equipe que estiver realizando o atendimento à pessoa em situação de rua procederá com encaminhamentos, subsidiados por relatórios, para demais órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos.

Para tanto, os entes devem garantir a formação e capacitação permanente de profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, transversais e intergovernamentais direcionadas às pessoas em situação de rua, nos termos do Decreto nº 7.053/2009 (BRASIL, 2009) e da determinação feita em sede da ADPF nº 796: “Promovam a capacitação dos agentes com vistas ao tratamento digno da população em situação de rua, informando-os sobre as instâncias de responsabilização penal e administrativa” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2023).

Observa-se, portanto, que o fluxo de atendimento das pessoas em situação de rua deve ocorrer por busca ativa e por demanda espontânea pelos serviços/equipamentos definidos pelos entes em seus respectivos protocolos de atendimento e disposição de serviços regionais, ao passo que ambas as áreas em comento são responsáveis pelo encaminhamento e articulação com os demais atores da política, na medida de suas responsabilidades.

Nessa toada, evidencia-se a emergente necessidade de aprimoramento das Políticas Públicas para População em Situação de Rua no âmbito dos Estados e Municípios, para que a referida população seja devidamente reintegrada à sociedade de forma digna.

2.3 Propostas acolhedoras e humanizadas – Comitês intersetoriais executivos coordenados pelos prefeitos e governadores

Sem ter a pretensão de esgotar o tema, serão apresentadas a seguir algumas propostas de cumprimento do Decreto nº 7.053 (BRASIL, 2009), observando as determinações do Supremo Tribunal Federal à luz do julgamento da sempre citada ADPF nº 976.

A PNPSR prevê que os entes federativos devem instituir comitês gestores intersetoriais, integrados por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população.

Em nível federal compete ao Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua

(CIAMP-Rua): a elaboração de planos de ação periódicos; a proposição de medidas que assegurem a articulação intersetorial das políticas públicas federais para o atendimento da população em situação de rua; a proposição de formas de estímulo e criação dos comitês estaduais, distrital e municipais de acompanhamento e monitoramento; bem como o estímulo à criação, o fortalecimento e a integração entre os comitês estaduais, distrital e municipais de acompanhamento e monitoramento da PNPSR, além de outras atribuições definidas em lei (BRASIL, Decreto nº 9.894/2019).

De plano, observa-se que a criação do Comitês Intersectoriais se trata de passo primordial para o desenvolvimento da política pública para população de rua no âmbito dos territórios, a qual será responsável por realizar o diagnóstico da população para fins de desenvolvimento dos planos de ação periódicos.

Nesse sentido, a ADPF nº 976 determinou, aos poderes executivos municipais e distrital, “a realização de diagnóstico pormenorizado da situação nos respectivos territórios, com a indicação do quantitativo de pessoas em situação de rua por área geográfica, quantidade e local das vagas de abrigo e de capacidade de fornecimento de alimentação”.

No âmbito do Estado do Espírito Santo, foi instituído o Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Estadual para a População em Situação de Rua do Espírito Santo – Ciamopop/ES – vinculado administrativamente à Secretaria de Estado de Direitos Humanos – SEDH, nos termos do art. 9º, da Lei nº 11.248, de 7.4.2021, que institui a Política Estadual para a População em Situação de Rua do Espírito Santo – Polepop/ES.

O Ciamopop/ES é órgão colegiado, de caráter consultivo, propositivo e de monitoramento, com atribuições definidas pela Lei Estadual nº 11.248/2021 e Portaria Estadual nº 104-S, de 17.11.2021, composto por representantes do poder público e da sociedade civil, sob vinculação e coordenação da Secretaria de Estado de Direitos Humanos do Espírito Santo (SEDH-ES), responsável pela Política Estadual para a população em situação de rua.

As atribuições do Ciamopop/ES visam, dentre outras, a articulação com os municípios do Estado para firmarem termo de adesão à Política Estadual para a População em Situação de Rua (Polepop/ES), com vista a desenvolverem e implantarem políticas municipais para a população em situação de rua em sintonia com a Política Nacional para a População de Rua (PNPSR), como também elaborar em âmbito estadual e municipal diagnósticos, planos de ação, protocolos e fluxos integrados a serem seguidos na atenção à população em situação de rua pelos órgãos estaduais, dentre outras atribuições (ESPÍRITO SANTO, Lei nº 11.248, 2021).

Nesse sentido, observa-se que os Comitês Intersetoriais locais são responsáveis por diagnosticar sua população-alvo de atendimento, a política pública para população de rua, com a finalidade de desenvolver ações articuladas entre os serviços disponíveis nas áreas da saúde e da assistência social. A título de exemplo, no âmbito do Estado do Espírito Santo, a partir da pesquisa sobre População em situação de Rua da Região Metropolitana da Grande Vitória, realizada pelo Instituto Jones dos Santos Neves – IJSN (2018, p. 59), foi possível observar as necessidades de ampliação e melhorias locais, por meio do tipo de demanda solicitada:

[...] 15,4% (48) solicitaram mais atenção\acolhimento; 13,5% (42) ampliação dos serviços de moradia/abrigo; 13,1% (41) maior oferta de serviços para geração de renda; 7,4% (23) melhorar a qualidade e aumentar a quantidade de alimentos ofertados; 5,8% (18) ampliação de oferta de cursos profissionalizantes/Educação; 4,5% (14) revisão de regras; 3,8% (12) agilidade e rapidez no atendimento; 36,5% (114) outros. Conforme sinalizado anteriormente, embora não tenha sido possível agrupar em categorias específicas as respostas que foram aglutinadas sob o título “outros”, pelo grau de diferenciação e dispersão das frequências observadas, incluíram-se nesta opção “outras” respostas relacionadas ao cumprimento de direitos e demandas em relação à saúde.

Além disso, outro papel importante a ser desenvolvido pelos entes do Poder Executivo consiste na implantação dos serviços de saúde e de assistência social voltados ao objetivo da PNPSR quando inexistentes, e o aprimoramento dos fluxos de atendimento nos casos de existência de equipamentos, visando assegurar à população em situação de rua o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integrem as políticas públicas de saúde e assistência social.

Por fim, mas não menos importante, menciona-se que, para que os serviços e fluxos de atendimento à população em situação de rua funcionem adequadamente, é necessário que o Poder Executivo promova a capacitação dos servidores públicos, com o objetivo de alcançar o tratamento digno e humanizado da população, atendendo, ainda, as demais determinações estabelecidas pela ADPF nº 796, dentre as quais se destacam:

[...] II.3) Proibam o recolhimento forçado de bens e pertences, assim como a remoção e o transporte compulsório de pessoas em situação de rua; II.4) Vedem o emprego de técnicas de arquitetura hostil contra as populações em situação de rua, bem como efetivem o levantamento das barreiras e equipamentos que dificultam o acesso a políticas e serviços públicos, assim como mecanismos para superá-las; II.5.3) Promovam a capacitação dos agentes com vistas ao tratamento digno da população em

situação de rua, informando-os sobre as instâncias de responsabilização penal e administrativa; II.5.5) Determinem a participação de agentes de serviço social e saúde em ações de grande porte; II.6) Realização periódica de mutirões da cidadania para a regularização de documentação, inscrição em cadastros governamentais e inclusão em políticas públicas existentes; II.7) Criação de um programa de enfrentamento e prevenção à violência que atinge a população em situação de rua; II.8) Formulação de um protocolo intersetorial de atendimento na rede pública de saúde para a população em situação de rua. (STF, ADPF nº 976/2023)

Por todo o exposto, não restam dúvidas acerca da emergente necessidade de implementação da PNPSR, a qual deverá ser desenvolvida a partir da instituição dos Comitês Intersetoriais no âmbito dos territórios, com o objetivo de desenvolver as ações, diagnósticos e atendimentos locais.

2.4 A atuação Ministério Público do ES na defesa do acesso ao direito à saúde da população em situação de rua

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) publicou no ano de 2015 o Guia de Atuação Ministerial – Defesa dos Direitos das Pessoas em Situação de Rua, objetivando auxiliar os membros do Ministério Público brasileiro na garantia do acesso aos direitos das pessoas em situação de rua, em especial os do âmbito da política pública de assistência social. O Guia disponibiliza ao promotor de justiça material de apoio, legislação, jurisprudência e peças processuais e extraprocessuais, bem como orienta estratégias de atuação (BRASIL, CNMP, 2015).

Nesse sentido, o Ministério Público do Estado do Espírito Santo, em atenção à Arguição de Preceito Fundamental (ADPF) nº 976 do Supremo Tribunal Federal (STF), constituiu o Grupo de Atuação Especial de Combate à Fome e de Defesa da Pessoa em Situação de Rua (Gaesfo), que deliberou pela realização de questionário destinado aos municípios capixabas, a fim de obter dados sobre a população em situação de rua e as políticas públicas reservadas a este segmento social, em âmbito municipal e estadual, para identificar fragilidades e potencialidade locais acerca do tema (ESPÍRITO SANTO, MPES, 2023).

A partir do referido levantamento, o Gaesfo tem realizado ações de interlocução junto a órgãos públicos a fim de fomentar a implementação da Política Nacional para População de Rua em sua integralidade, em especial sob a ótica do fomento de cumprimento às determinações deliberadas em sede do julgamento da ADPF nº 976.

A fim de evidenciar a possibilidade de atuação do Ministério Público brasileiro em relação ao tema em comento, Eduardo Ferreira Valério (2023, p. 1-2), Promotor de Justiça de Direitos Humanos de São Paulo, discorre acerca da importância de atuação da mencionada instituição no fomento à execução das políticas públicas:

[...] é preciso que o Ministério Público, dotado de Promotoria de Justiça especializada, inste o Poder Público a promover eficiente vigilância epidemiológica daquela população, traçando-se um quadro real das morbidades havidas, quadro este que haverá de inspirar as políticas sanitárias específicas. Nestas, estarão contempladas campanhas de vacinação, consultas periódicas por determinados especialistas, campanhas de orientação, distribuição de material informativo e outras tantas iniciativas que já fazem parte do arsenal de recursos do SUS. Especificamente quanto a gestantes, parturientes e nutrízes, já há específicas orientações relativas às políticas conjuntas da Saúde e da Assistência Social. (Nota Técnica Conjunta MS/MDS nº 01/2015)

O mencionado membro do Ministério Público do Estado de São Paulo, em síntese, sugere que a atuação do Ministério Público deverá observar, dentre outros, os seguintes balizamentos:

- [...] 1. Buscar a identificação da qualidade e do perfil social da população em situação de rua, promovendo-se seu georreferenciamento de modo a permitir o cruzamento de tais dados com a rede assistencial e sanitária do Estado e do Município, levando-se assim à identificação das fragilidades e lacunas.
2. Instar o Poder Público a implantar os serviços de saúde pertinentes, dentre os quais destacam-se como principais, mas não únicos, os Consultórios na Rua; no mesmo sentido, há de se garantir pleno acesso, sem discriminações, à UBS, UPA e CAPS.
3. Mediar a interlocução dos serviços de saúde e assistência social, garantindo, em especial, os cuidados às pessoas em situação de rua convascentes ou que não possam, por alguma deficiência, cuidar de si com autonomia.
4. Instar o Poder Público a promover efetiva vigilância epidemiológica da população em situação de rua, identificando fragilidades que, enfrentadas, possam prevenir óbitos decorrentes de baixas temperaturas, promovendo-se, ademais, programas de controle de doenças infecciosas, campanhas de vacinação, consultas com especialistas, campanhas educativas etc.
5. Instar o Poder Público a promover programas e projetos de inclusão da população em situação de rua no Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional, atento à relevância da alimentação saudável e de valor nutricional para a prevenção de doenças.

6. Instar o atendimento à população em situação de rua pelo SAMU.
7. Fiscalizar a execução de todos os programas e projetos das várias políticas públicas, valendo-se, para tanto, do indispensável concurso da sociedade civil, a partir dos mecanismos de controle social, que devem ser valorizados e mobilizados pelo Ministério Público.

Diante disso, destaca-se a relevância da atuação de fiscalização por parte do Ministério Público na defesa dos direitos e garantias essenciais da população em situação de rua, “uma vez que na República brasileira não se pode admitir o desrespeito à dignidade da pessoa humana, sendo obrigação do Estado perseguir a erradicação da pobreza e das desigualdades” (BRASIL, CNMP, 2015).

Conclusões

O Direito à Saúde é um direito fundamental, é um direito humano e é um direito transindividual, conquistado por meio de longo processo de lutas sociais, que ainda estão sendo travadas pela sociedade brasileira objetivando sua efetivação, considerando que, passadas quase quatro décadas da promulgação da Constituição Cidadã de 1988, o Brasil ainda enfrenta grandes desafios para prestação necessária e adequada das ações e serviços de saúde pública.

As desigualdades sociais têm sido uma característica da sociedade brasileira no tempo, em maior ou menor proporção, que têm promovido intensos obstáculos à concretização da cidadania plena para parte significativa dos brasileiros, tratando-se de tema ao qual o legislador constituinte de 1988 dedicou especial atenção ao prever, dentre os objetivos do novo Estado, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Neste cenário de desigualdades sociais, as pessoas em situação de rua devem ser compreendidas para além da percepção de pessoas sem abrigo, sem moradia, eis que as consequências que advêm da situação em que vivem alcançam e perpassam várias questões, dentre as quais a perda de uma conexão social, com a promoção de várias violações ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

O Estado brasileiro tem o dever de prestação dos serviços de saúde às pessoas em situação de rua, como a qualquer outro cidadão, por meio de todo profissional do SUS, notadamente por meio da rede de atenção básica à saúde, destacando-se, especificamente em relação à prestação de serviços de saúde para as pessoas em situação de rua, a estratégia Consultório na Rua.

Observando as multifacetadas questões envolvidas na temática das pessoas em situação de rua, a intersectorialidade vem apregoada por meio da PNPSR para

qualificar as ofertas de serviços e ações, em especial, entre o Suas e o SUS, em atenção ao fato de que as pessoas em situação de rua estão envolvidas em diversas formas de vulnerabilidades.

Neste cenário e sob a perspectiva da intersetorialidade, sobleva a previsão legal para a instituição de comitês gestores intersetoriais, integrados por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população, bem como por parte dos entes federados responsáveis pela execução das políticas públicas em comento.

Ao final, conclui-se que, em meio ao grande desafio brasileiro relacionado à concretização dos direitos fundamentais das pessoas vulneráveis em comento, o Ministério Público, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, a quem incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, que, dentre suas funções constitucionais, tem o dever de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição de 1988, promovendo as medidas necessárias a sua garantia, possui papel de relevo nesta tarefa de promoção da dignidade da pessoa humana.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo. Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BORYSOW, Igor da Costa; MOTA, André; FURTADO, Juarez Pereira. O Estado brasileiro e os cuidados em saúde das pessoas em situação de rua: um estudo sócio-histórico. *Resgate – Rev. Interdisciplinar. Cult.*, Campinas, v. 28, p. 1-38, 2020. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/resgate/article/view/8656596/22737>.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Guia de Atuação Ministerial – Defesa dos direitos das pessoas em situação de rua*. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/Guia_Ministerial_CNMP_WEB_2015.pdf. Acesso em: 13 jul. 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 jul. 2024.

BRASIL. *Decreto Federal nº 7.053/2009*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 13 jul. 2024.

BRASIL. *Decreto Federal nº 7.508/2011*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7508.htm. Acesso em: 13 jul. 2024.

BRASIL. *Decreto Federal nº 9.894/2019*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9894.htm. Acesso em: 13 jul. 2024.

BRASIL. Íntegra do discurso presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Dr. Ulysses Guimarães. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/277285-integra-do-discurso-presidente-da-assembleia-nacional-constituente-dr-ulysses-guimaraes-10-23/>. Acesso em: 27 jul. 2024.

BRASIL. *Lei nº 11.258/2005*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11258.htm. Acesso em: 13 jul. 2024.

BRASIL. *Lei nº 8.080/1990*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 13 jul. 2024.

BRASIL. *Lei nº 8.742/1993*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm. Acesso em: 13 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. *As redes de atenção à saúde*. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/s/sus>. Acesso em: 28 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Consultório na Rua*. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/consultorio-na-rua>. Acesso em: 14 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Política Nacional de Atenção Primária. Anexo XXII. *Portaria de Consolidação GM/MS nº 02/2017*. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0002_03_10_2017.html#ANEXOXXII. Acesso em: 13 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Rede de Atenção Psicossocial (RAPS). Anexo V. *Portaria de Consolidação GM/MS nº 3/2017*. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0003_03_10_2017.html. Acesso em: 28 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Política Nacional para a População em Situação de Rua. Anexo XVI. *Portaria de consolidação GM/MS nº 02/2017 GM/MS*. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0002_03_10_2017.html. Acesso em: 13 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria de Consolidação GM/MS nº 2/2017*. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0002_03_10_2017.html#ANEXOXXICAPI. Acesso em: 28 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Manual sobre o cuidado à saúde junto a população em situação de rua*. Brasília: Ministério da Saúde, 2012. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/equidade/publicacoes/populacao-em-situacao-de-rua/manual_cuidado_populacao_rua.pdf/view. Acesso em: 30 de jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Sistema Único de Saúde*. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/s/sus>. Acesso em: 28 jul. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. *O que é: A Assistência Social é uma política pública; um direito de todo cidadão que dela necessitar*. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/servicos-e-programas/o-que-e>. Acesso em: 13 jul. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social*. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 13 jul. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. 2014. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 13 jul. 2024.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. *Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua*. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/governo-federal-lanca-201cplano-ruas-visiveis-pelo-direito-ao-futuro-da-populacao-em-situacao-de-rua201d-com-investimento-de-cerca-de-r-1-bilhao/copy2_of_V3_plano_acoes_populacao_de_rua1.pdf. Acesso em: 28 jul. 2024.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. *População em situação de rua: diagnóstico com base nos dados e informações disponíveis em registro administrativo e sistemas do Governo Federal*. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/relat_pop_rua_digital.pdf. Acesso em: 27 jul. 2024.

BRASIL. *População em situação de rua*. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/equidade-em-saude/populacao-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 13 jul. 2024.

BRASIL. Renda dos 10% mais ricos é 14,4 vezes superior à dos 40% mais pobres. Diferença entre rendimentos é a menor já registrada, mostra IBGE. *Agência Brasil*, 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-04/renda-dos-10-mais-ricos-e-144-vezes-superior-dos-40-mais-pobres>. Acesso em: 27 jul. 2024.

BRASIL. *Resolução CNAS nº 109/2009*. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf. Acesso em: 13 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976.0120168-73.2022.1.00.0000*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgamento: 25/07/2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6410647>. Acesso em: 30 de jul. 2024.

CARVALHO, Jose Murilo de. *Cidadania no Brasil*. O longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

ESPÍRITO SANTO (Estado). *Lei nº 11.248/2021*. Política Estadual para a População em Situação de Rua. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI112482021.html?identificador=370036003300330037003A004C00>. Acesso em: 13 jul. 2024.

ESPÍRITO SANTO (Estado). MPES. *Portaria PGJ nº 941, de 02 de novembro de 2023*. Disponível em: <https://mpes.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/PORTAR9412023.htm>. Acesso em: 13 jul. 2024.

ESPÍRITO SANTO (Estado). *Plano Estadual de Saúde 2024-2027*. Disponível em: <https://saude.es.gov.br/Media/sesa/Planejamento/Plano%20Estadual%20de%20Saude%202024-2027.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2024.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado da Saúde. *Parecer Técnico Geporas/Neapri nº 141/2024*. Resposta para o Ministério Público do Estado do Espírito Santo. Referência SEI19.11.0180.0042707/2023-44.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado de Direitos Humanos. *Ciamopop/ES*. Disponível em: <https://sedh.es.gov.br/ciamopop-es>. Acesso em: 13 jul. 2024.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Setades. *Assistência Social*. Disponível em: <https://setades.es.gov.br/assistencia-social-protecao-social-basica>. Acesso em: 14 de jul. 2024.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Setades. *Protocolo de Atendimento à População em Situação de Rua no âmbito da Política de Assistência Social Metropolitana da Grande Vitória ES*. Disponível em: <https://setades.es.gov.br/Media/seadh/CIB/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Protocolo%20CIB%2017%2005%2018.pdf>. Acesso em: 14 de jul. 2024.

FREITAS, Giselle Lima de *et al.* Necessidades da população em situação de rua e o desafio da abordagem intersectorial. *Revista de Enfermagem UFPE online*. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/revistaenfermagem/article/view/254500/43830>. Acesso em: 13 jul. 2024.

GUERRA, Sidney. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Atlas, 2012.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES – IJSN. *Pesquisa sobre População em situação de Rua da Região Metropolitana da Grande Vitória*. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/publicacoes/cadernos/pesquisa-sobre-populacao-em-situacao-de-rua-da-regiao-metropolitana-da-grande-vitoria>. Acesso em: 13 jul. 2024.

MACEDO, João Paulo; SOUSA, Adrielly Pereira de; CARVALHO, Andressa Veras de. População em situação de rua: trabalho em equipe e intersetorial. *Revista Psicologia e Saúde*, v. 12, n. 4, out./dez. 2020. Disponível em: <https://pssaucdb.emnuvens.com.br/pssa/article/view/943>. Acesso em: 13 jul. 2024.

MACHADO, Ricardo William Guimarães. A construção da política nacional para população em situação de rua. *Temporalis*, Brasília, ano 20, n. 39, p. 102-118, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/28084/20861>.

NAÇÕES UNIDAS-BRASIL. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declara%C3%A7%C3%A3o-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 27 jul. 2024.

NAÇÕES UNIDAS-BRASIL. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. 2024. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 27 jul. 2024.

NATALINO, Marco Antônio Carvalho *A população em situação de rua nos números do Cadastro Único*. Rio de Janeiro: Ipea, 2024.

ONU. Office of the High Commissioner for Human Rights. *Homelessness and human rights*. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-housing/homelessness-and-human-rights>. Acesso em: 27 jul. 2024.

ONU. *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>. Acesso em: 27 jul. 2024.

RAMOS, Itamar de Ávila; BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo. *Princípio da vedação de retrocesso e financiamento da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris Direito, 2018.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Direito sanitário. In: NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano (Coord.). *Manual de direitos difusos*. São Paulo: Verbatim, 2009.

SANDEL, Michael J. *Justiça – O que é fazer a coisa certa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional*. Teoria, história e métodos de trabalho. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

UNDP. *Human Development Report 2023/2024*. 2024. Disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2023-24reporten.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2024.

UNITED NATIONS. United Nations Human Rights. *Homelessness and human rights*: Special Rapporteur on the right to adequate housing. 2020. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-housing/homelessness-and-human-rights>. Acesso em: 27 jul. 2024.

VALÉRIO, Eduarda Ferreira. *A atuação do ministério público na garantia de direito à saúde da população em situação de rua*. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/artcong_Eduardo_Val%C3%A9rio_-_Sa%C3%BAde_da_popula%C3%A7%C3%A3o_de_rua.pdf. Acesso em: 27 jul. 2024.

VALLE, Fabiana Aparecida Almeida Lawall; FARAH, Beatriz Francisco e CARNEIRO JUNIOR, Nivaldo. As vivências na rua que interferem na saúde: perspectiva da população em situação de rua. *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 124, p. 182-192, jan./mar. 2020. Disponível em: <https://saudeemdebate.emnuvens.com.br/sed/article/view/2896/360>.

WORD INEQUALITY DATABASE. *Word Inequality Report 2022*. 2022. Disponível em: https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2023/03/D_FINAL_WIL_RIM_RAPPORT_23_03.pdf. Acesso em: 27 jul. 2024.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

POLETTI, Alzeni Bonela Vitorino; DIAS, Brenda Vitalino; RAMOS, Itamar Ávila. A intersectorialidade entre as políticas públicas de saúde e de assistência social para pessoas em situação de rua. *Revista do Ministério Público Brasileiro – RMPB*, Belo Horizonte, ano 01, n. 02, p. 103-128, jul./dez. 2024. DOI: 10.52028/RMPB.v01.i02.ES.05.

Amazônia: visibilidade do narcotráfico e seus embates

Amazon: visibility of drug trafficking and its conflicts

Ana Maria Magalhães de Carvalho

Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Pará. Presidente da Associação do Ministério Público do Estado do Pará. Coordenadora do Gaeco – Grupo de Atuação Especializada no Combate ao Crime Organizado (2021-2024). Titular da 2ª Promotoria de Justiça Criminal de Icoaraci, Belém-PA. Mestre em Direito pela UFPA (2009). Mestre em Segurança Pública pela UFPA (2024). Especialista em Ciências Políticas pela UFPA (2007). Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela FGV (2000). Bacharel em Direito. Professora de Teoria Geral do Processo.

Lais Cristina Silva Safe de Matos

Graduada em Direito pela Faculdade Ideal – Faci (2010). Pós-Graduada (*lato sensu*) em Direito Processual pela Universidade da Amazônia – Unama (2014). Assessora de Procurador de Justiça Criminal do Ministério Público do Estado do Pará – MPPA (desde 2011 até os dias atuais). Possui experiência na docência superior nas áreas de Direito Penal, Direito Processual Penal, Filosofia do Direito e Sociologia do Direito (2016-2020).

Resumo: O narcotráfico na Amazônia agrava os problemas já existentes de ordem social, econômica e ambiental, como grilagens de terras, garimpo ilegal, desmatamento, conflito com indígenas e quilombolas. Nessa via, a guerra contra as drogas é secular. Por um lado, resulta na repressão por meio de apreensões de drogas e prisões; mas, por outro, torna a atividade mais rentável, massificando seu exército e facilitando o enraizamento da corrupção de agentes públicos e privados. Por isso, dialogar e refletir sobre mecanismos de controle sobre o território amazônico é de suma importância para a sociedade, a segurança pública e o Ministério Público.

Palavras-chave: Amazônia. Narcotráfico. Políticas públicas. Povos tradicionais.

Abstract: Drug trafficking in the Amazon worsens existing social, economic and environmental problems, such as land grabbing, illegal mining, deforestation, conflict with indigenous people and quilombolas. In this way, the war on drugs is secular, on the one hand it results in repression through drug seizures and

arrests. But, on the other hand, it makes the activity more profitable, expanding its army and facilitating the entrenchment of corruption among public and private agents. Therefore, dialoguing and reflecting on control mechanisms over the Amazon territory is of paramount importance for society, public security and the Public Ministry.

Keywords: Amazon. Drug trafficking. Public policy. Traditional peoples.

Sumário: Introdução – O território brasileiro das drogas e do crime organizado – Normas penais sobre drogas – Normas penais sobre crime organizado – Enfrentamento da criminalidade na Amazônia – O narcotráfico na Amazônia: da organização aos mecanismos de combate da segurança pública e do Ministério Público – Conclusão – Referências

Introdução

Este artigo tem por finalidade desmistificar o enfrentamento normativo das drogas, analisar o organograma sistêmico do narcotráfico organizado na Amazônia, deslindar as violências contra os povos tradicionais e elucidar mecanismos de combate da Segurança Pública e do Ministério Público, utilizando método científico dialético e procedimento técnico de pesquisa bibliográfica.

O embate das drogas no Brasil, que hoje são consideradas ilícitas, por meio de processos sociais, culturais, políticos e econômicos, levou à ascensão das políticas restritivas e ações punitivista, por meio de estrutura normativa incriminadora. Ao longo dos anos, as rotas da droga sofreram várias mudanças, ganhando destaque as rodovias, além de ponto de distribuição para a Europa e, ainda, mercado consumidor interno, sendo o narcotráfico controlado por organizações como o Primeiro Comando da Capital – PCC e o Comando Vermelho – CV.

Desta feita, as grandes metrópoles brasileiras sofrem os impactos do crime organizado por meio do aumento da criminalidade, quiçá os desafios e problemas do tráfico de drogas na Amazônia brasileira, os quais estão sob os holofotes do mundo, em meio às mudanças climáticas e à realização da Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas – COP30, no Brasil em 2025, mais precisamente em Belém do Pará.

Segundo Caetano (2023), os agentes de segurança pública vislumbram pautas realistas sobre a imprescindibilidade de investimentos para custear melhorias, como meio de tentar, de alguma forma, solucionar o desequilíbrio de forças no combate às facções criminosas.

O narcotráfico na Amazônia desempenha papel importante, revelando-se uma rede complexa, constituída por zonas de produção, rotas de transporte, pontos de venda e regiões de consumo, por isso, desvelar compreensões acerca das diferentes causas, consequências e dinâmicas de enfrentamento da violência é de extrema importância neste artigo, vez que são refletidas sobre as dinâmicas regionais e

globais do capitalismo e das relações de desigualdades socioeconômica, que historicamente permeiam a região.

Nesta perspectiva, o cenário atual não é o mais favorável, pois remete ao enfrentamento do paradoxo da guerra contra as drogas, que vem se arrastando normativamente anos após anos, pois, quanto mais o governo reprime, por meio de apreensões de drogas e prisões, mais rentável se torna a atividade, massificando seu exército e facilitando o enraizamento da corrupção de agentes públicos e privados, potencializando a criminalidade e o fortalecimento do crime organizado, por meio das redes de contato nos presídios.

Por fim, o que se pretende neste artigo é trazer à tona a violência que integra o narcotráfico na Amazônia, revelando, com isso, em quais estados há maior incidência de problemas históricos, que se agravaram ao longo do tempo, com a atuação desenfreada do crime organizado, como grilagens de terras, garimpo ilegal, desmatamento, conflito com indígenas e quilombolas. Bem como, dialogar e refletir sobre mecanismos de controle sobre o território amazônico é de suma importância para a sociedade, a segurança pública e o Ministério Público

O território brasileiro das drogas e do crime organizado

A história do consumo de drogas remonta a própria história do homem. Para Seibel e Toscano Júnior (2001), trata-se de uma presença contínua no tempo e que envolve não somente medicina e ciência, mas também magia, religião, cultura e deleite.

No Brasil, o uso de drogas iniciou-se pelos portugueses, por meio do consumo de álcool e tabaco, entre a população indígena. Ressalta Carneiro (2005) que se chega à cifra de quase a metade dos cerca de 2 milhões de escravos trazidos no século 17, tendo sido trocada pela cachaça e pelo tabaco.

Afirma Carlini (2006) que a maconha foi trazida para o país em forma de sementes, dentro de bonecas de pano por escravos, denominada fumo-de-angola, seu uso foi disseminado entre negros e índios, inclusive, ao longo dos anos ficou restrito às camadas menos favorecidas.

A demonização da maconha se iniciou na década de 1920, ocasião em que o aparato policial a coibiu de forma enérgica. Entretanto, somente na década de 1930, atingiu vários estados como Rio de Janeiro, Pernambuco, Maranhão, Piauí, Alagoas e Bahia, pontuou Carlini (2006).

Segundo Laranjeira e Nicastri (1996), no primeiro momento, a cocaína era uma droga de elite, mas rapidamente seu uso se generalizou, tornando-se um problema de saúde pública.

No Brasil, a política repressiva permaneceu durante décadas, inclusive entre 1970 e 1980, o tráfico da cocaína vindo da Bolívia desencadeou novas funções como rota da droga, por meio de ponto de distribuição para a Europa e, ainda, mercado consumidor, afirmou Couto e Oliveira (2017). Segundo matéria do jornal *Folha de S.Paulo*,¹ em 1979, surgiu, no Presídio da Ilha Grande, a facção criminosa chamada de Comando Vermelho, uma modificação da antiga Falange Vermelha. Com o lema “Paz, Justiça e Liberdade”, o CV institucionalizou organizações criminosas no tráfico do Rio de Janeiro.

Em matéria veiculada no portal *G1*,² os assaltantes comuns aprenderam as técnicas de organização e guerrilha dos militantes políticos. Segundo a antropóloga Alba Zaluar, os criminosos começaram a traficar devido ao fato de a atividade ilícita ser mais rentável. Assim, nos anos 1990, três facções disputavam os pontos de vendas de droga. As guerras entre elas fizeram os traficantes se armar cada vez mais.

O Primeiro Comando da Capital – PCC, facção criminosa que atua dentro e fora dos presídios de São Paulo, viram no tráfico de drogas um empreendimento lucrativo. Segundo a jornalista Letícia Dauer,³ do *G1 São Paulo*, em entrevista com a Desembargadora do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP, Ivana David, explica que o grupo nasceu em 1993 na Casa de Custódia de Taubaté, no interior do estado, como um “sindicato do crime”, visando denunciar violações no sistema prisional a partir de uma “guerra contra o sistema”. E, a partir dos anos 2000, sob a liderança Marcos Willians Herbas Camacho, conhecido como Marcola, o PCC tornou-se uma espécie de empresa, cuja prioridade é o lucro.

Atualmente, o avanço da globalização e a abertura das fronteiras facilitou a disseminação das drogas, como maconha e cocaína, as quais contribuíram para o fortalecimento das organizações criminosas, especializadas no comércio ilegal de drogas. Segundo Mathiasen:⁴

¹ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1308200010.htm#:~:text=Na%20virada%20dos%20anos%2070,da%20coca%C3%ADna%20de%20baixa%20qualidade>.

² Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/rio-contra-o-crime/noticia/2010/11/entenda-como-o-traffic-se-tornou-um-crime-organizado-no-rio.html#:~:text=O%20tr%C3%A1fico%20se%20expandiu%20com,d%C3%A9cada%20de%2080%E2%80%9D%2C%20disse.&text=O%20ex%20oficial%20do%20Bope,pontos%20de%20vendas%20de%20droga>.

³ Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2024/04/13/lavagem-de-dinheiro-marcola-e-ausencia-do-estado-entenda-como-o-pcc-se-infiltrou-nos-servicos-publicos-de-sao-paulo.ghtml>.

⁴ Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/imprensa/artigos/2010/25-10-politica-sobre-drogas-acoes-abrangentes.html#:~:text=%C3%89%20fato%20conhecido%20que%20parte,sua%20categoria%20no%20c%C3%B3digo%20penal>.

é fato conhecido que parte considerável dos recursos do crime organizado tem relação direta ou indireta com as drogas ilegais, pois se utiliza de atividades ilícitas mais rentáveis, como sequestros, tráfico de armas e de pessoas, jogo ilícito, falsificação de medicamentos, contrabando, pedofilia, extorsão, lavagem de dinheiro, como também, o comércio de drogas.

Em entrevista ao repórter da *Agência Brasil*,⁵ Gilberto Costa, o jornalista e escritor Bruno Paes Manso afirmou que o fator determinante para o fortalecimento do crime organizado foi o aumento exponencial de prisões, por meio da modernização da segurança pública:

nos últimos 20 anos ocorreu modernização da segurança, com investimento nas polícias militares, que são as polícias territoriais, que passaram a prender com mais agilidade em flagrante. A Polícia Civil tem um papel muito frágil na investigação e na compreensão da cena, da dinâmica criminal. Então, se prende muita gente pouco importante. Superlotam as prisões que passaram de 90 mil nos anos 1990 para quase 900 mil depois de 30 anos. Essas prisões, superlotadas, em vez de controlar o crime, passaram a fortalecer os chefes das facções dentro das prisões, que controlam o crime no interior das prisões. Então, esse remédio de segurança pública acabou produzindo o efeito colateral, que foi o fortalecimento das gangues prisionais e uma modernização da cena criminal do tráfico de drogas no Brasil. Então, a gente produziu imaginando ser um remédio, o nosso veneno. E agora, a gente vê a situação descontrolada e a gente pede que se dobre a dose do nosso remédio.

Nesse panorama, mesmo que perfunctório, emerge a importância das políticas de segurança pública no combate ao crime organizado, através de troca de informações de inteligência entre as forças de repressão, seja no âmbito municipal, estadual ou federal, as quais são imprescindíveis para o avanço no desenvolvimento de políticas públicas necessárias para coibir, prevenir e reprimir os crimes-meio e os crimes-fim que deixam rastros de violência que vitimizam diuturnamente a sociedade.

Normas penais sobre drogas

Ao longo dos anos, as políticas públicas voltadas ao combate às drogas tiveram um papel crucial no desenvolvimento de políticas de segurança pública e, até mesmo,

⁵ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-12/aumento-de-prisoas-fortaleceu-o-crime-organizado-avalia-pesquisador>.

na evolução da dependência química, pois o Brasil sofreu influência internacional de ascensão das políticas restritivas, que resultam em ações punitivistas. Para Carvalho (2007):

a primeira norma proibitiva aparece no início do século XVII, quando da instrução das Ordenações Filipinas, que inaugura o conceito de substância venenosa, que perdurará longo tempo. Ignorado no Código Penal de 1830, o tema ressurgiu no Código Penal de 1890, no Título referente aos crimes ligados à saúde pública. Nas primeiras décadas do século XX, o aumento do consumo de ópio e haxixe, sobretudo nos círculos intelectuais e na aristocracia urbana, incentiva a edição de novos regulamentos.

As Leis Penais, em 1932, foram consolidadas através da densificação e complexificação das condutas contra a saúde pública. Carvalho (2007) afirma que a pluralidade dos verbos nas incriminações e a substituição do termo “substância venenosa” por “substância entorpecente”, entre outras novidades, passam a delinear novo modelo de gestão repressiva. As normas que compunham o arcabouço jurídico são de suma importância para compreender o cenário atual. Para Carvalho (2007):

a formação do sistema repressivo ocorre quando da autonomização das leis criminalizadoras (Decretos nº 780/36 e nº 2.954/38) e do ingresso do país no modelo internacional de controle (Decreto-Lei nº 891/38). Esse sistema se consolida no Código Penal de 1940 e perdura até a década de 1960, época que o Brasil ingressaria definitivamente no cenário internacional de combate às drogas, através da aprovação e promulgação da Convenção Única sobre Entorpecentes, pelo Decreto nº 54.216/64, subscrita por Castelo Branco. A partir dessa época será configurada a ideologia da diferenciação social, cuja principal característica é a distinção entre consumidor e traficante, entre doente e delinquente.

Afirma Carvalho (2007) que o incremento da punibilidade seguiria ao longo dos anos de 1960. Logo, a diferença entre as leis de 1968 e 1976 está no maior peso da pena, isto é, de 3 (três) a 15 (quinze) anos de prisão.

Para Machado (2016), a Lei nº 6.368/76 criminalizava figuras relacionadas ao suposto comércio (tráfico – art. 12) e o usuário de substância entorpecente (art. 16) e apresentou-se como um dos primeiros símbolos nacionais do paradigma proibicionista criminal. A Lei nº 11.343/2006, no seu primeiro artigo, prescreve:

esta lei institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; bem como, prescreve medidas para prevenção do uso indevido,

atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas e define crimes.

Vejam-se as normas sobre as drogas no Brasil:



Adaptado de Torcato (2016, p. 252).

Segundo Torcato (2016), os referidos marcos temporais demonstram hipótese do continuísmo e da ascensão punitivista. Mais precisamente a partir da década de 1970, quando os Estados Unidos declararam guerra às drogas, durante o governo do Presidente Richard Nixon.

Afirma Zaffaroni (2011) que os Estados Unidos influenciaram a América através da estruturação do poder punitivo na periferia neocolonizada, com a instalação de fortes regimes militares, pautados pelo terrorismo de Estado, no Cone Sul, por meio de ditaduras de segurança nacional latino-americanas, a política criminal de guerra às drogas. Também, esclarece:

A administração norte-americana pressionou para que estas ditaduras declarassem guerra à droga, numa primeira versão vinculada estreitamente à segurança nacional: o traficante era um agente que pretendia debilitar a sociedade ocidental, o jovem que fumava maconha era um subversivo,

guerrilheiros eram confundidos com e identificados a narcotraficantes (a narcoguerrilha), etc. À medida que se aproximava a queda do muro de Berlim, tornou-se necessário eleger outro inimigo para justificar a alucinação de uma nova guerra e manter níveis repressivos elevados. Para isso, reforçou-se a guerra contra a droga.

Nesse ínterim, tem-se a promulgação da Constituição Federal, de 1988, mecanismo legal utilizado para manter a política repressiva ao combate às drogas, a qual deixa claro que o inimigo estatal é o traficante de drogas ilícitas. Para Machado (2016):

a Lei nº 8.072/90, estabelece vedações à anistia, graça e indulto; vedações à liberdade provisória (originalmente com ou sem fiança; posteriormente, com a modificação promovida pela Lei nº 11.464/07, apenas mediante fiança); regime diferenciado de cumprimento de pena (originalmente em sistema integralmente fechado; posteriormente, com a declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal e alteração determinada pela Lei nº 11.464/07, em regime inicial fechado e com progressão mais rigorosa – 2/5 se réu primário e 3/5 em caso de reincidência).

Em suma, as legislações nacionais constituem-se de algumas medidas que se concentram na repressão e no encarceramento dos traficantes, outras buscaram abordagens mais voltadas para a saúde e a redução de danos, em sintonia com recomendações das Nações Unidas aos Estados-Membros. Entretanto, a falta de investimento em programas de prevenção e tratamento adequados, aliada à desigualdade social, contribuiu para o aumento dos índices de dependência química no país, como também, agravou os índices de violência, fortalecendo o crime organizado associado ao tráfico de drogas, representando, por sua vez, uma ameaça à saúde pública, à segurança e, conseqüentemente, ao Estado de Direito e à democracia.

Normas penais sobre crime organizado

Em relação ao crime organizado, o legislador editou a Lei nº 9.034/1995, sobre organizações criminosas, contudo, não definiu o conceito destas, o que inviabilizou a aplicação da lei. Posteriormente, promulgou-se a Lei nº 12.694/2012, que trouxe uma definição de organização criminosa, em seu art. 2º:

Para os efeitos desta Lei, considera-se organização criminosa a associação, de 3 (três) ou mais pessoas, estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com o

objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de crimes cuja pena máxima seja igual ou superior a 4 (quatro) anos ou que seja de caráter transnacional.

Já em 19.9.2013, entrou em vigor a Lei nº 12.850/2013, que

define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção de prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências.

Segundo a referida lei,⁶ em seu art. 1º, §1º, considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional.

No seu art. 2º, tipifica o crime de

Promover, constituir, financiar ou integrar, pessoalmente ou por interposta pessoa, organização criminosa: Pena – reclusão de 3 a 8 anos, e multa, sem prejuízo das penas correspondentes às demais infrações praticadas.

É válido esclarecer que a organização criminosa, ao praticar o crime de tráfico de drogas, incidirá no crime de associação para o tráfico, previsto no art. 35, da Lei nº 11.343/2006. Mas, caso a organização criminosa pratique diversos crimes, dentre eles o de tráfico de drogas, restará caracterizado o crime previsto no art. 2º, da Lei nº 12.850/2013.

Ao longo dos anos, o tráfico ganhou notória visibilidade por se tornar uma das formas de subsídio das facções criminosas, ante o lucro monetário expressivo, o qual necessita de outras atividades ilícitas para lavagem de dinheiro, afirmam Couto e Oliveira (2017).

Diante da sistemática atual, a Região Amazônica sofre uma escalada de violência e atuação de organizações criminosas que controlam o tráfico de drogas e acabam influenciando o aumento de crimes ambientais, como desmatamento, grilagem, garimpo em terras indígenas e extração ilegal de madeira. Segundo Caetano

⁶ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12850.htm.

(2023), as referidas atividades ilegais encontram-se polarizadas entre a disputa PCC e do CV, as quais atraem ou repelem os grupos locais e regionais, dependendo dos seus interesses. Ademais, para Becker (2006), a mercantilização da natureza abrange o mercado do ar, o mercado da água e o mercado da vida.

O mercado do ar refere-se ao sequestro de carbono em que o desenvolvimento de projetos de reflorestamento permite a venda de taxas de emissão de CO₂ no mercado das bolsas de valores. O mercado da água trata do valor atribuído a água potável definida, como o “ouro azul”, considerado a escassez de água potável no planeta e na Amazônia, e sua importante reserva torna-se parte integrante de uma hidropolítica que desperta ambição das grandes potências capitalistas. E, por fim, o mercado da vida, onde a autora destaca o papel que a megabiodiversidade da floresta desempenha na possibilidade de desenvolvimento de pesquisas do ramo da farmacologia, ou mais ainda, a biodiversidade dá condições para a expansão da fronteira biotecnológica.

Posto isso, os conflitos na Amazônia são evidentes, ante o antagonismo sobre o uso do território entre o Estado e o narcotráfico, trazendo à tona problemas novos e velhos, como exploração ilegal de madeira e minério, violência contra os povos indígenas, quilombolas, dentre outros, como também desafio da segurança regional para monitorar as fronteiras da Amazônia com os países vizinhos, em especial Colômbia, Peru e Bolívia, os quais se destacam pela produção de cocaína.

Enfrentamento da criminalidade na Amazônia

Segundo o Observatório de Segurança Pública,⁷ o problema da segurança deve ultrapassar soluções acerca do fortalecimento do Estado em gerir a violência, pela retomada da capacidade gerencial no âmbito das políticas públicas de segurança, como também o alongamento dos pontos de contato das instituições públicas com a sociedade civil e com a produção acadêmica, mais relevante à área.

Posto isso, o crime organizado possui organograma hierárquico, mais ou menos centralizado, operando em rede, atuando de forma sistêmica nas atividades, sobretudo, das articulações dos grupos com o contexto social, político e econômico. Em entrevista à Rede Brasil Atual,⁸ o Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e pesquisador do crime organizado, Gabriel Feltran,

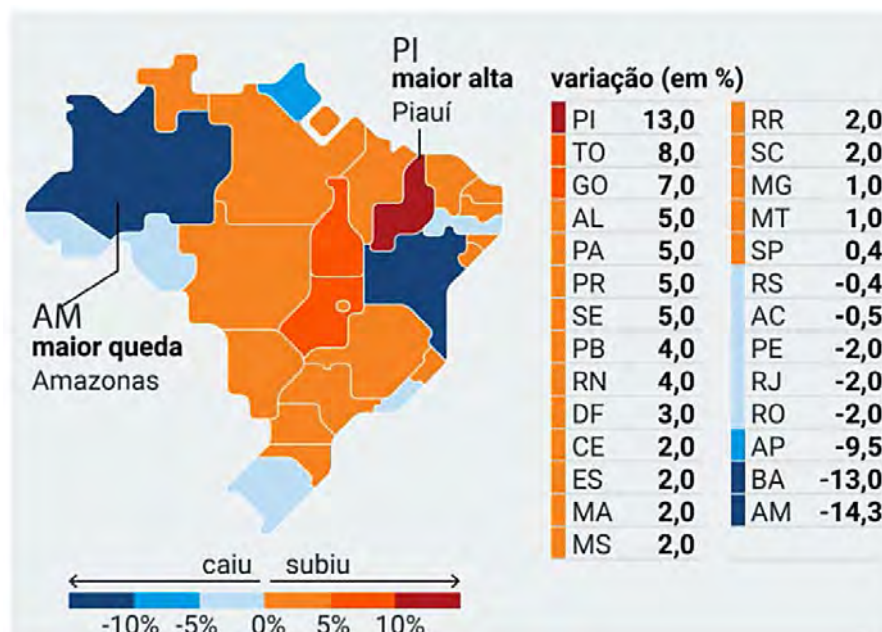
⁷ Disponível em: <https://www.observatoriodeseguranca.org/a-seguranca-publica-no-brasil/>.

⁸ Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/encarceramento-em-massa-favorece-o-crime-organizado-dizem-especialistas/>.

afirmou que “prender não tira do crime, pelo contrário, as cadeias são chamadas de ‘faculdade’ por quem está no crime”, inclusive, disse que, “na medida em que você tira o moleque que está vendendo droga ali na esquina e bota ele na cadeia, no dia seguinte tem outro no lugar. Nós estamos aumentando esse exército criminal, fornecendo mão de obra para as facções e aumentando o problema”.

A violência, como fenômeno complexo, exige ações amplas e intersetoriais para que possam ser refletidas como enfrentamento da segurança pública. Segundo Carvalho,⁹ no Brasil, o número de presos passou de 826,8 mil para 839,7 mil de dezembro de 2022 a junho de 2023, uma elevação de 0,8%, de acordo com o Sisdepen (Sistema de Informação do Departamento Penitenciário Nacional).

Nesse cenário, é a primeira vez, em quase uma década, que há um crescimento conjunto da quantidade de encarcerados em prisões estaduais e federais, de 1,3% e 2,2%. Entre as 19 unidades da Federação em que a população carcerária subiu, tem-se Piauí com 8%, Goiás com 7% e Alagoas com 5%. Atualmente, são 839,7 mil pessoas presas em cárceres estaduais, federais e em prisão domiciliar no país, de acordo com dados do SENAPPEN (Secretaria Nacional de Políticas Penais). Veja-se:



Adaptado de Carvalho (2024).

⁹ Disponível em: <https://www.poder360.com.br/seguranca-publica/populacao-carceraria-cresce-nos-eua-e-no-brasil>.

Vale frisar que é imprescindível o comprometimento crítico com a defesa dos direitos humanos dos sujeitos inseridos nestas situações, com o fito de deslocar o olhar sobre a violência para as dimensões que priorizem o trabalho preventivo.

O narcotráfico na Amazônia: da organização aos mecanismos de combate da segurança pública e do Ministério Público

Segundo Santos e Barros (2016), a preocupação com a segurança e soberania nacional constituiu-se historicamente desde a colônia, passando pelos dois períodos do Império, pelas fases da República, chegando até os dias recentes.

Segundo Oliveira (2022), a fronteira do Brasil com a Bolívia tem extensão de 3.423,2 km, dos quais 2.609,3 km são por rios e canais, 63 km por lagoas e 750,9 km por linhas convencionais. Os estados da Amazônia que fazem fronteira com a Bolívia são Acre, Rondônia e Mato Grosso. Já a fronteira com o Peru tem extensão de 2.995,3 km, dos quais 2.003,1 km são por rios e canais, 283,5 km por linhas convencionais e 708,7 km por divisor de águas. Os estados da Amazônia que fazem fronteira com o Peru são Acre e Amazonas.

Já a fronteira do Brasil com a Venezuela tem extensão de 2.199 km, dos quais 90 km são por linhas convencionais e 2.109 km por divisor de águas. Os estados que fazem fronteira com a Venezuela são Amazonas e Roraima. A fronteira entre o Brasil e a Colômbia tem extensão de 1.644,2 km, dos quais 808,9 km são por rios e canais, 612,1 km por linhas convencionais e 223,2 km por divisor de águas. O estado da Amazônia que possuem fronteira com a Colômbia são Amazonas, afirma Oliveira (2022).

Para Oliveira, a fronteira do Brasil com a Guiana tem extensão de 1.605,8 km, dos quais 698,2 km são por rios e canais e 907,6 km por divisor de águas. Os estados da Amazônia que fazem fronteira com a Guiana são Roraima e Pará. A fronteira do Brasil com a Guiana Francesa tem extensão de 730,4 km, dos quais 427,2 km são por rios e 303,2 km por divisor de águas.

Segundo o jornalista Diego Oliveira, do *site Portal Amazônia*, o estado da Amazônia que faz fronteira com a Guiana Francesa é o Amapá. A fronteira do Brasil com o Suriname tem extensão de 593 km, os quais são por divisor de águas. Estados da Amazônia que fazem fronteira com o Suriname são o Amapá e o Pará. Veja-se o mapa acerca da extensão da fronteira brasileira da Região Amazônica com alguns países da América do Sul:



Adaptado de Oliveira (2022).¹⁰

O estudo *Cartografias da Violência na Amazônia*,¹¹ publicado em 2023, mapeou a presença de facções criminosas em pelo menos 178 dos 772 municípios da Amazônia Legal, sendo que, em 80 destes, foi possível identificar situações de disputa territorial entre duas ou mais facções, gerando aumento da prática de crimes violentos, os quais vêm se intensificando ao longo do tempo.

Como exemplo de disputa territorial, cito o massacre no presídio de Altamira, localizado no Pará, em 29.7.2019, que vitimou 58 detentos, a maioria por asfixia, e outros 16 por decapitação. Enquanto faccionados eram transferidos, um dia após o massacre, outros 4 foram mortos dentro do caminhão-cela. Para a jornalista Taimã Carneiro,¹² do *G1 Pará*, o referido massacre se originou do confronto entre duas facções criminosas rivais, o Comando Vermelho – CV e Comando Classe A – CCA.

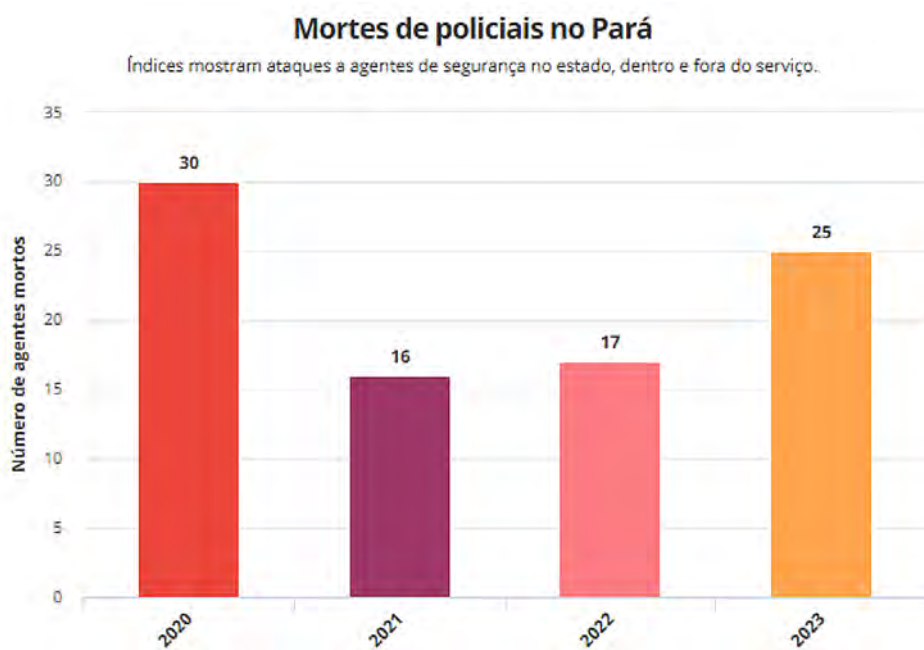
¹⁰ Disponível em: <https://portalamazonia.com/amazonia-internacional/saiba-quais-estados-da-amazonia-brasileira-fazem-fronteira-com-a-amazonia-internacional/#:~:text=Estados%20da%20Amaz%C3%B4nia%20que%20fazem,Acre%2C%20Rond%C3%B4nia%20e%20Mato%20Grosso.>

¹¹ Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/11/cartografias-violencia-amazonia-ed2.pdf>.

¹² Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2023/04/01/das-periferias-da-amazonia-aos-morros-cariocas-por-que-chefes-do-trafico-migram-do-pa-ao-rj.ghtml>.

Por sua vez, o especialista em atividade de inteligência, Roberto Magno, pontuou que esse massacre foi um dos fatores que reordenou a atuação da polícia no combate à criminalidade no Pará, intensificando a atuação dos agentes federais, civis e militares nas ruas ao combate ao crime organizado, medida que impulsiona os ataques aos agentes de segurança pública, como represália às iniciativas governamentais.

Para o especialista Roberto Magno, o Comando Vermelho é atrelado, ao menos, a 40 desses ataques, com características de execução. Desde 2020, dados da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (Segup) e do Pará coletados, no dia 31.3.2023, contabilizavam 88 mortes de policiais, dentro e fora do serviço. Em maio de 2022, uma onda de violência resultou em 15 atentados e ao menos 7 mortes, somente em 6 dias. Em julho de 2021, foram 6 ataques em 4 dias. Em 2019, ao menos 20 agentes foram alvo e mortos. Veja-se:



Adaptado de Carneiro (2022).

Após o massacre no presídio de Altamira, houve a expansão da violência para o contexto das ruas, representando um marco para um novo modelo de combate ao crime organizado, através da busca pela rede internacional de tráfico de drogas;

estratégias de comunicação da cadeia para fora; cooptação de pessoas, incluindo até servidores públicos, para executar crimes, disse Roberto Magno.

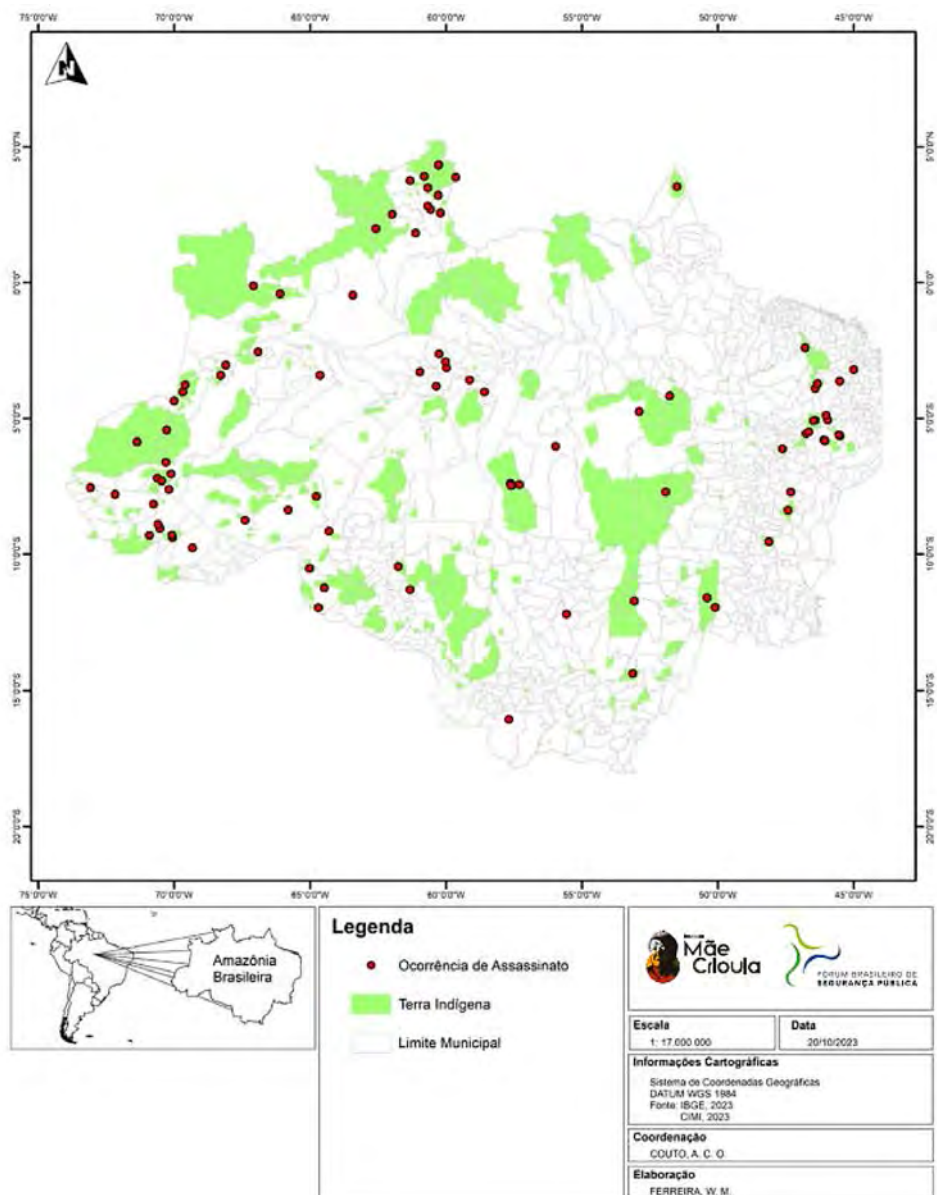
Na primeira edição da Cartografia da Violência Brasileira,¹³ foram identificadas duas grandes facções, o Comando Vermelho – CV e o Primeiro Comando da Capital – PCC, além de 12 outras facções menores. Já a segunda edição registrou o aumento para 22 facções, as quais contribuíram para o aumento da criminalidade. Nesse viés, resta evidente que a Amazônia tem problemas históricos, como grilagens de terras, garimpo ilegal, desmatamento, conflito com indígenas e tráfico de pessoas. Por exemplo, há estados onde a facção chega no garimpo apenas para vender a droga. Mas existem situações em que o PCC se apropria da produção do garimpo: extrai, comercializa e utiliza as vias de circulação (aérea, fluvial e rodoviária) para fazer o escoamento do entorpecente.

Para França (2023), a segunda edição da Cartografia da Violência na Amazônia mostra o aumento do crime organizado e da presença de 2 grandes facções, o Comando Vermelho – CV, do Rio de Janeiro, e o Primeiro Comando da Capital – PCC, de São Paulo, em 178 municípios amazonenses, sendo que ampliam suas atuações se apropriando de outros tipos comuns de crime na região, como grilagem de terras e garimpo.

Ainda, têm-se dados alarmantes acerca do número de homicídios de indígenas. O estudo exposto na Cartografia da Violência na Amazônia afirma que no Brasil morreram 200 pessoas indígenas em 2021, último ano disponível no SIM/Datasus, 114 delas, equivalente a 57%, na Amazônia Legal. Porém, as circunstâncias desses crimes são desconhecidas e não necessariamente se relacionam com questões territoriais e de crimes ambientais que povoam a Amazônia.

Os referidos dados sobre a violência contra os indígenas são de suma importância para alertar as autoridades de segurança pública, ante ao contexto de múltiplas ilegalidades em seu território, em decorrência do avanço do narcotráfico. Veja-se o gráfico oriundo do levantamento do Conselho Indigenista Missionário – CIMI, realizado em 2022, sobre assassinatos de indígenas na Amazônia Legal – 1985/2022:

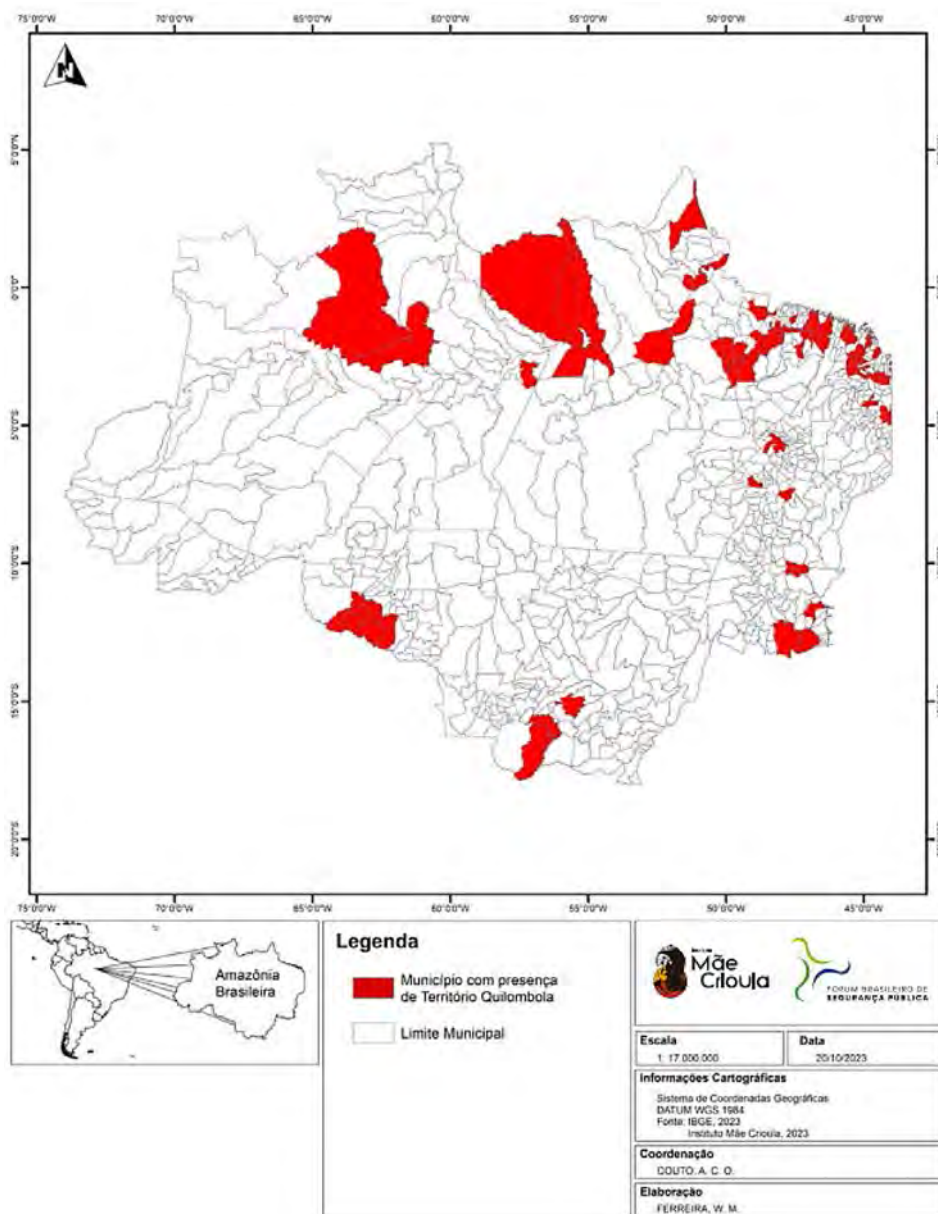
¹³ Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/11/cartografias-das-violencias-na-regiao-amazonica-sintese-dos-dados.pdf>.



Adaptado de Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2023, p. 27).

Somente em 2022, no censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ocorreu a produção de dados populacionais sobre quilombolas. Os quilombolas correspondem à 1.327.802 pessoas declaradas. Em relação à Amazônia brasileira, os dados apontam para um total de 426.449 pessoas

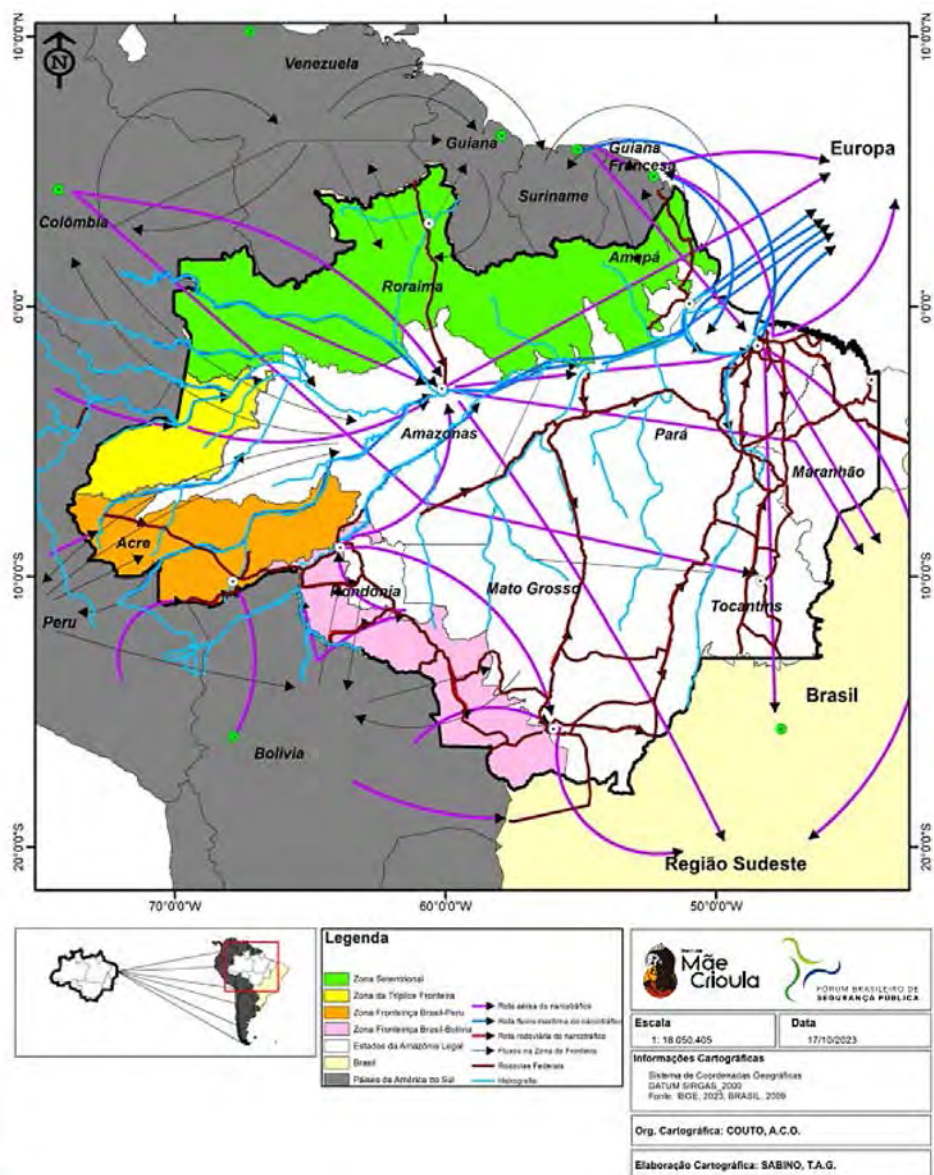
quilombolas, ou seja, representando 1,6% da população da região. Logo, 32,1% do total de quilombolas no país reside na Amazônia. Nota-se, a seguir, que a maioria dos municípios com territórios quilombolas na Amazônia Legal está concentrada no Pará e no Maranhão:



Adaptado de Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2023, p. 31).

Os autores do estudo *Cartografias da Violência na Amazônia*, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, afirmam que o narcotráfico trouxe alteração no modo de vida dessas comunidades, pois estão localizadas no entorno de rios que se tornaram estratégicos, como exemplo, Rio Negro, Rio Guaporé e Mamoré, Rio Amazonas, Rio Tocantins, Rio Pará, Rio Guamá e Rio Gurupi. Inclusive, a Rodovia Pará-Maranhão também é uma importante rota do comércio de drogas, o qual faz parte do território quilombola.

Para esses estudiosos, atualmente o crime organizado está se consolidando na Amazônia, principalmente nos municípios identificados como intermediários e rurais, com destaque para as faixas de fronteira, porque são estratégicos, locais de escoamento da droga e de venda de varejo. Bem como há articulação dos faccionados que estão na fronteira, através do escoamento da droga que está na tríplice fronteira – Peru, Colômbia e Brasil, os quais abastecerem o comércio regional, nacional e internacional. Notam-se as redes do narcotráfico na Amazônia Legal:

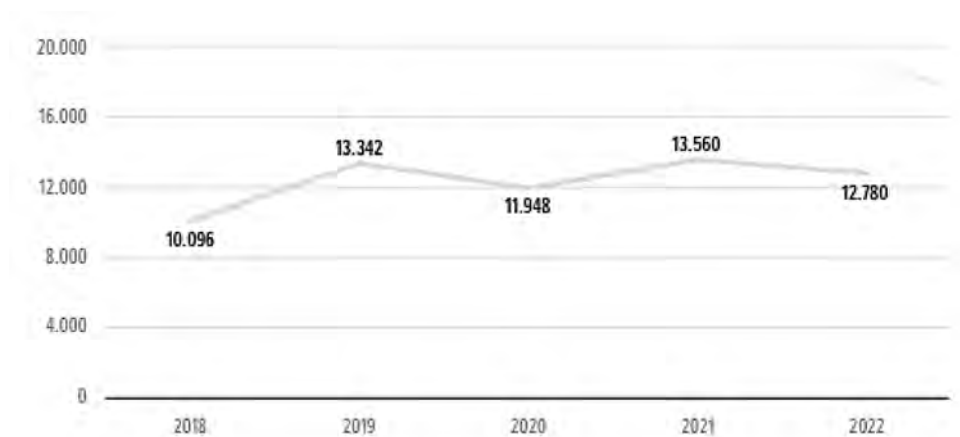


Adaptado de Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2023, p. 58).

Segundo o levantamento da Cartografia da Violência na Amazônia, o mapa acima descreve a dinâmica geoespacial das redes do narcotráfico na Amazônia, deixando evidente a variedade de fluxos que partem das fronteiras em direção ao interior da região, tornando-a área de trânsito ou corredor de exportação, materializando

as redes do crime organizado, destacando-se os municípios de Manaus e Itacoatiara (AM), Belém, Barcarena, Santarém e Marabá (PA), São Luís (MA), Palmas (TO), Rio Branco (AC), Boa Vista (RR), Porto Velho (RO), Santana e Macapá (AP) e Cuiabá (MT), os quais representam nexos estruturantes das redes do narcotráfico na Amazônia, ou seja, são os principais nós de organização das redes do crime organizado que dinamizam os fluxos de mercadorias ilícitas.

Um dos indicadores das atividades ilícitas nas rotas do narcotráfico na Amazônia são a apreensão de armas de fogo e drogas. O levantamento destacou que, no primeiro caso, entre os anos de 2018 e 2022, mais de 61 mil armas foram apreendidas pelas Secretarias Estaduais de Segurança Pública e pela Polícia Federal nos estados que compõem a Amazônia Legal, sendo que em 2021, somente no Maranhão, houve exponencial apreensão de 13.560 armas. Já a menor apreensão se deu em 2018, em que recolheram 10.096 armas. Veja-se o gráfico que demonstra o quantitativo de apreensão de armas nos estados da Amazônia Legal entre os anos de 2018-2022:



Adaptado de Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2023, p. 66).

O referido estudo revelou que, no segundo caso, entre os anos de 2019 e 2022, cresceu 194,1% a apreensão de cocaína pelas polícias estaduais, totalizando pouco mais de 20 toneladas em 2022, tendo em 2021 o pico das apreensões, com mais de 23 toneladas. Nota-se:

Unidades da Federação - Amazônia Legal	Apreensão de cocaína (em kg)				
	Secretarias Estaduais de Segurança Pública				
	2019	2020	2021	2022	Variação (%)
Amazônia Legal	6.951,4	14.864,0	23.481,0	20.444,3	194,1
Acre ⁽¹⁾	254,0	582,9	572,4	748,1	194,6
Amapá ⁽²⁾	62,4	92,6	195,7	435,1	597,8
Amazonas	826,2	1.391,8	4.609,6	691,4	-16,3
Maranhão	54,0	214,0	283,0	512,0	848,1
Mato Grosso	4.153,7	4.664,3	10.840,8	14.458,5	248,1
Pará	916,1	6.876,5	5.574,1	1.104,5	20,6
Rondônia	574,0	950,0	1.234,0	830,8	44,7
Roraima	50,2	8,1	39,7	41,6	-17,1
Tocantins ⁽³⁾	60,9	83,8	131,7	1.622,2	2.562,9

Fonte: Secretarias de Segurança Pública; Instituto de Análise Forense do Estado do Acre; Polícia Federal; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

(...) Informação não disponível.

(1) Dados disponibilizados pelo Instituto de Análise Forense (IAF) do Estado.

(2) Dados da Secretaria Estadual de Segurança Pública incluem cocaína e crack.

(3) Dados da Secretaria Estadual de Segurança Pública incluem cocaína, merla, oxi, pasta base de cocaína e sulfato de cocaína.

Adaptado de Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2023, p. 61).

Os referidos dados revelam maior produtividade dos Policiais Civis e Militares, como também demonstram aumento da produção, tráfico e consumo, os quais encontram-se em consonância com o relatório do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), o qual revela um crescimento da ordem de 35% das plantações de coca em 2021, resultando no crescimento de 16% da produção de cocaína pura e no crescimento de 42% das apreensões globalmente.

A Polícia Federal apreendeu 32 toneladas de cocaína em 2022 nos estados que compõem a Amazônia Legal, crescimento de 184,4%, quando comparado ao ano de 2019. Já as apreensões de cocaína pela Polícia Rodoviária Federal tiveram crescimento de 777,4% entre 2019 e 2022, totalizando mais de 28 toneladas no ano de 2022, sendo que 55% do volume apreendido se deu no Mato Grosso. Desta feita, Rondônia e Pará seguem em destaque na apreensão de cocaína, com 6,2 e 1,7 toneladas apreendidas, respectivamente. Segue gráfico acerca do volume de apreensão de cocaína da Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal da Amazônia Legal – 2019-2022:

Unidades da Federação - Amazônia Legal	Quantidade de cocaína apreendida (em kg)									
	Polícia Federal ⁽¹⁾					Polícia Rodoviária Federal				
	2019	2020	2021	2022	Variação (%)	2019	2020	2021	2022	Variação (%)
Amazônia Legal	11.262,3	13.080,3	19.224,0	32.033,2	184,4	3.265,3	9.128,8	16.755,0	28.650,2	777,4
Acre	468,8	694,5	1.586,5	2.649,9	465,3	359,9	449,0	720,3	2.060,7	472,6
Amapá	4,6	7,5	28,2	14,1	209,1	0,0	0,5	1,9	0,1	685,9
Amazonas	457,9	896,3	242,2	1.720,5	275,7	0,2	6,9	108,2	26,9	16.730,7
Maranhão	2,3	141,1	22,3	681,9	29.239,9	7,6	140,7	22,3	1.656,3	21.750,9
Mato Grosso	5.693,7	8.882,4	11.997,2	12.228,9	114,8	1.437,3	7.825,5	12.855,1	15.826,3	1.001,1
Pará	3.418,8	972,7	2.784,2	5.097,5	49,1	235,9	96,7	1.551,3	1.730,4	633,6
Rondônia	429,5	1.432,9	2.532,4	8.950,3	1.983,7	446,3	598,0	1.407,6	6.201,7	1.289,5
Roraima	513,6	52,9	30,4	30,3	-94,1	498,0	1,6	1,1	0,4	-99,9
Tocantins	273,1	0,0	0,5	659,7	141,6	280,2	9,9	87,2	1.147,4	309,5

Adaptado de Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2023, p. 63).

Em 2022, a quantidade de maconha apreendida pelas polícias estaduais da Região Amazônica chegou a 29 toneladas de maconha, haxixe e skank, crescimento de 69,7%, comparado ao ano de 2019.

Unidades da Federação - Amazônia Legal	Quantidade de maconha apreendida (em kg) ⁽¹⁾				
	Secretaria Estadual de Segurança Pública				
	2019	2020	2021	2022	Variação (%)
Amazônia Legal	17.585,6	116.075,8	52.423,2	29.844,9	69,7
Acre ⁽²⁾	583,7	325,1	423,0	405,5	-30,5
Amapá	171,5	251,6	143,6	46,6	-72,9
Amazonas	5.759,6	21.576,4	24.511,0	6.544,0	13,6
Maranhão	1.701,0	67.753,0	1.323,0	1.393,0	-18,1
Mato Grosso	5.263,3	6.338,5	17.003,7	8.085,6	53,6
Pará	2.501,9	4.051,6	5.131,1	1.820,4	-27,2
Rondônia	1.590,0	1.634,0	686,0	7.742,8	387,0
Roraima	14,7	22,4	87,7	412,7	2.716,4
Tocantins ⁽³⁾	...	14.123,1	3.114,2	3.394,4	...

Fonte: Secretarias de Segurança Pública; Instituto de Análise Forense do Estado do Acre; Polícia Federal; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

(...) Informação não disponível.

(1) Inclui maconha, haxixe e skank.

(2) Dados disponibilizados pelo Instituto de Análise Forense (IAF) do Estado.

(3) Inclui maconha e haxixe.

Adaptado de Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2023, p. 63).

No mesmo ano, a Polícia Federal apreendeu quase 400% a mais que em 2021, fazendo do Amazonas o estado com mais apreensões. Já as apreensões da Polícia Rodoviária Federal também indicaram crescimento, com a elevação muito concentrada em 2020 e 2022. Veja-se:

Unidades da Federação - Amazônia Legal	Quantidade de maconha apreendida (em kg) ¹⁸									
	Polícia Federal					Polícia Rodoviária Federal				
	2019	2020	2021	2022	Variação (%)	2019	2020	2021	2022	Variação (%)
Amazônia Legal	4.980,7	7.422,8	5.957,7	20.945,9	320,5	4.854,9	7.018,9	4.370,5	10.512,2	116,5
Acre	147,0	802,3	176,6	812,5	452,8	14,8	21,1	38,6	269,4	1.722,6
Amapá	4,0	151,9	1,4	195,4	4.772,0	3,4	0,3	12,6	24,2	609,3
Amazonas	2.270,9	2.049,4	3.407,3	17.029,9	649,9	17,3	9,6	0,8	545,3	3.045,9
Maranhão	100,2	9,2	447,2	3,0	-97,0	185,2	813,9	230,9	395,8	113,7
Mato Grosso	1.709,2	3.309,0	970,6	635,5	-62,8	1.992,6	3.137,1	2.904,4	5.932,3	197,7
Pará	27,6	664,5	571,8	299,7	985,5	854,8	1.483,2	492,0	656,2	-23,2
Rondônia	70,2	137,3	295,8	384,6	447,5	845,0	857,9	414,4	625,9	-25,9
Roraima	73,5	190,3	86,2	622,8	747,9	0,0	13,9	0,1	1,5	3.575,1
Tocantins	578,2	109,0	0,8	962,5	66,5	941,7	682,0	276,6	2.061,6	118,9

Adaptado de Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2023, p. 64).

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública, por meio da publicação “A nova corrida do ouro na Amazônia: garimpo ilegal e violência da floresta”, reafirma, através de dados, que a presença de organizações criminosas do narcotráfico oriundas, sobretudo, de São Paulo e Rio de Janeiro, já é uma realidade consolidada na Amazônia Legal. Cita que, nos estados do Pará e Roraima, a atividade de mineração aurífera se intensificou nos últimos cinco anos, utilizando-se da extração legal e ilegal, trazendo consigo uma rede de violência e ameaças ambientais a comunidades locais.

Em Roraima, o garimpo está concentrado em Terras Indígenas, onde não é permitida a mineração; no Pará, a extração em algumas áreas é permitida mediante autorização. Devido a uma confluência de circunstâncias, o Pará se tornou um polo de “esquentamento” de ouro ilegal de outras regiões. O termo “esquentamento do ouro” se refere à prática de regularização ou legalização de ouro obtido de maneira ilegal.

O Pará foi o estado que mais recolheu Compensação Financeira pela Exploração Mineral – CFEM de ouro na Amazônia Legal em 2022, além de ter apresentado crescimento de 406,7% no valor arrecadado do minério entre 2018 e 2022, bastante superior ao aumento na Amazônia (de 294,7%) e no Brasil (alta de 153,4%). O que esse dado primeiro evidencia é o aumento vertiginoso da exploração aurífera na região. Roraima não recolheu CFEM no período.

O garimpo na Bacia do Rio Tapajós apresenta uma situação tão grave quanto Roraima em termos de complexificação do cenário, conexões

entre ilegalidades e impactos socioambientais, e em plena expansão, com efeitos muito preocupantes sobre populações indígenas e tradicionais que acendem um alerta para as mesmas ameaças que vitimam tragicamente os Yanomami.

Mais uma vez, estudiosos do tema deixam claro que o avanço da presença de organizações criminosas tem relação com as dinâmicas do sistema prisional, vez que em 10 anos a taxa de pessoas privadas de liberdade na Amazônia Legal cresceu 67,3%, enquanto o Brasil apresentou 43,3% de aumento.

A referida publicação do Fórum Brasileiro de Segurança Pública esclarece que as regiões de garimpo são privilegiadas para a atuação de organizações criminosas, possibilitando “lavar” o dinheiro do tráfico, e domínio dos territórios estabelecendo uma região estratégica para o tráfico de entorpecentes a partir da instalação de uma estrutura logística adequada para extração de ouro e transportes. O compartilhamento de pistas de pouso irregulares/ilegais e estruturas de abastecimento e fornecimento de serviços se tornaram um elo entre as duas atividades.

Segundo o referido levantamento, entre 2018 e 2022, nas regiões do narcotráfico dos garimpos houve aumento da circulação das armas de fogo, na Região Amazônica, foi bastante superior ao crescimento nacional, 91% e 47,5%, respectivamente. Ainda, os dados apontam que, nesse período, a apreensão de armas em Roraima aumentou 593,4%. Já no Pará, em 2022, apresentou o maior número absoluto, resultando no montante de 3.383 armas apreendidas.

Diante da realidade nociva da consolidação do narcotráfico na Amazônia, têm-se várias práticas ilícitas que ultrapassam o imaginário do cidadão. Segundo notícia veiculada no *G1 Pará*,¹⁴ uma aeronave avaliada em R\$2 milhões de reais foi incendiada após ser apreendida pela Polícia Federal e pela Polícia Militar, no aeroporto do garimpo de Creporizão, no município de Itaituba, sudeste do Pará. As investigações preliminares revelaram que a aeronave, que vinha de Balsas (MA) e fez paradas em Confresa (MT) e em Novo Progresso (PA), estava clonada. Na revista ao avião, modelo Beech Aircraft, não foi localizada droga, mas encontrados galões de diesel e gasolina, segundo os agentes federais. O piloto principal estava com certificado vencido e não podia pilotar desde 2020. Ele e o copiloto, de acordo com a PF, operavam o avião sem plano de voo e já tinham sido presos por tráfico de drogas, crime pelo qual respondem na Justiça.

¹⁴ Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2024/06/01/aviao-de-r-2-milhoes-e-incendiado-apos-ser-apreendido-pela-pf-em-garimpo-no-pa.ghtml>.

Segue narrando, o referido informativo, que os dois foram autuados por expor a perigo a segurança de transporte aéreo e adulterar o sinal identificador de veículo automotor. A dupla foi encaminhada ao Posto Avançado da PF em Itaituba e, após a Justiça confirmar a prisão, foi levada à Unidade de Custódia e Reinserção da cidade. Segundo a PF, o fogo começou após a prisão dos dois homens e a causa ainda é desconhecida. A suspeita da polícia é de que os pilotos fazem parte de uma organização criminosa, que decidiu incendiar a aeronave para eliminar provas.

Nesse cenário, a atuação do Ministério Público é fundamental para conferir máxima efetividade aos direitos fundamentais, resguardando-os em sua completude, tendo em vista o papel singular que lhe foi garantido pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 127, de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Para fortalecer o Ministério Público, o art. 129, inc. II, da Constituição Federal, possui como função zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos aos direitos assegurados pela Carta Magna, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, ou seja, protege a ordem jurídica e seus princípios, como, também, a efetividade dos direitos. Segundo Moraes (2016),

[...] isso implica reconhecer que a instituição tem por poder-dever constitucional de defesa da lei não em sentido formal, mas no que compete ao princípio da igualdade e da justiça, na construção de uma sociedade menos desigual, enfim, na defesa, de um ordenamento jurídico, que influencie e realize justiça social e que, para tanto, precisa ser logicamente racional.

O Ministério Público desempenha um papel especial ao combate à criminalidade organizada, pois sua ineficiência acarretará para a população graves violações aos direitos fundamentais. E deixar de enfrentar o narcotráfico na Amazônia pode acarretar danos imensuráveis, razão porque deve ser uma questão prioritária para o Representante do *Parquet*, desempenhando seu papel de fiscal da lei e protetor dos direitos dos cidadãos, interagindo com o governo e a sociedade na busca de soluções possíveis.

O Órgão Ministerial não pode se limitar a uma atuação apenas processual, como titular da ação penal, na repressão aos crimes praticados em razão das drogas e do crime organizado, mas deve extrapolar sua ação precipuamente repressiva, alcançando as dimensões da prevenção, em busca de uma atuação integrada para fazer frente ao problema, por meio de uma atuação convergente, a partir da integração entre as diversas Promotorias de Justiça, considerada a relevância dos crimes-meio e crimes-fim, em suas múltiplas dimensões.

Vale destacar o papel do Ministério Público do Estado do Pará¹⁵ em decorrência da atuação do Grupo de Atuação Especial no Combate ao Crime Organizado¹⁶ 17 e Grupo de Atuação Especial de Inteligência e Segurança Institucional,¹⁸ os quais trabalham em parceria com outros órgãos da Segurança Pública, como a Polícia Militar e a Polícia Civil do Estado do Pará, bem como a Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, desarticulando de forma micro ou/e macro as redes do crime organizado.

Conclusão

A guerra contra as drogas é secular, e seus mecanismos de enfrentamento estatais são cruciais para frear seu crescimento. Agora, as nuances que envolvem o narcotráfico na Região Amazônica devem ser tratadas como um sinal de alerta que afronta a soberania do Brasil e ataca diretamente a sociedade e interioriza a violência, chegando àqueles povos historicamente marginalizados, como os povos indígenas e a população quilombola, simbolizando uma ameaça para além das cidades, conectando-se a outras atividades ilegais e crimes ambientais.

As atividades ilegais desenvolvidas na região são inúmeras, como tráfico de armas e munições, exploração ilegal de madeira e ouro, grilagem de terras e esquemas de lavagem de dinheiro, com lucro exorbitante, financiam a corrupção dos agentes públicos e privados, os quais fortificam o poder e influência política para as organizações criminosas.

No decorrer do artigo, restou evidente o mapeamento das rotas do tráfico de drogas e armas, ante as apreensões da segurança pública que atuam diuturnamente para combater os crimes-meio e os crimes-fim, dos criminosos que controlam o mercado ilegal. Nesse sentido, os estados amazônicos enfrentam a ameaça interna e externa, que vão desde os cartéis responsáveis pela produção e distribuição da droga nos países andinos até a territorialização das facções nos municípios.

A segurança pública e o Ministério Público em conjunto com a sociedade enfrentam novos desafios, pois o crime organizado cria rotas e ameaça as

¹⁵ Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/noticias/ministerio-publico-brasileiro-deflagra-operacao-de-combate-ao-crime-organizado-em-todo-o-brasil.htm>.

¹⁶ Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/noticias/vara-de-combate-ao-crime-organizado-acolhe-pedido-do-gaeco-e-condena-integrantes-de-facciao-criminosa-a-quase-40-anos-de-prisao.htm>.

¹⁷ Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/noticias/gaeco-do-para-faz-intercambio-de-experiencias-no-combate-ao-crime-organizado.htm>.

¹⁸ Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/noticias/gaeco-com-apoio-do-gsi-cumpre-11-mandados-de-busca-e-apreensao-alem-de-ordem-de-afastamento-de-funcoes-publicas-sequestro-e-indisponibilidade-de-bens-e-suspensao-de-contratos-administrativos.htm>.

comunidades locais, levando consigo violência, provocando mortes e instabilidade nas regiões onde atua.

Portanto, dialogar e refletir sobre mecanismos de controle sobre o território amazônico é de suma importância para a sociedade, a segurança pública e o Ministério Público, pois o crescimento nas apreensões de entorpecentes e armas demonstra a atuação eficiente do Estado na guerra contra as drogas, que atinge diretamente o lucro da organização criminosa, fragilizando sua atuação. E, nesse caminho, devem ser pautadas as políticas públicas para enfraquecer e desarticular o narcotráfico, resguardando os direitos de todos.

Referências

ATLAS DA VIOLÊNCIA 2023. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Rio de Janeiro: Ipea, 2023.

AVIÃO de R\$2 milhões é incendiado após ser apreendido pela Polícia Federal em garimpo no Pará. Segundo a corporação, aeronave era clonada e piloto e copiloto já tinham sido presos por tráfico de drogas. *G1 Pará*, 1º jun. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2024/06/01/aviao-de-r-2-milhoes-e-incendiado-apos-ser-apreendido-pela-pf-em-garimpo-no-pa.ghtml>. Acesso em: 1º jun. 2024.

BECKER, B. A. *Amazônia: geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Gramond, 2006.

BO Mathiasen, dinamarquês, Representante do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC) para o Brasil e o Cone Sul. *UNODC*, 2010. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/imprensa/artigos/2010/25-10-politica-sobre-drogas-acoes-abrangentes.html#:~:text=%C3%89%20fato%20conhecido%20que%20parte,sua%20categoria%20no%20c%C3%B3digo%20penal>. Acesso em: 30 maio 2024.

BOLETIM DE ECONOMIA E POLÍTICA INTERNACIONAL, n. 22, jan./abr. 2016. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_internacional/160628_boletim_internacional_22_art04.pdf. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. *Lei nº 12.850, de 02 de agosto de 2013*. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas [...]. Brasília, DF, [2013]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm. Acesso em: 3 jun. 2024.

CAETANO, Guilherme. Violência no Norte do país faz explodir população carcerária, e prisões viram 'escolas' para facções criminosas. *O Globo*, São Paulo, 6 jul. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2023/07/06/violencia-no-norte-do-pais-faz-explodir-populacao-carceraria-e-prisoos-viram-escolas-para-faccoes-criminosas.ghtml>. Acesso em: 30 set. 2023.

CARLINI, Elisaldo Araújo. A história da maconha no Brasil. Revisão de literatura. São Paulo. *Jornal Brasileiro de Psiquiatria*, 2006.

CARNEIRO, Henrique Soares. *Pequena enciclopédia da história das drogas e bebidas*: histórias e curiosidades sobre as mais variadas drogas e bebidas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

CARNEIRO, Taymã. Das periferias da Amazônia aos morros cariocas: por que chefes do tráfico migram do PA ao RJ. Após morte de L41, polícia do RJ estima que 150 paraenses ligados ao tráfico se escondem em favelas cariocas. Especialistas explicam a saída de traficantes do Pará, após massacre em presídio, passando a comandar de longe o tráfico no estado do Norte. *G1 Pará*.

Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2023/04/01/das-periferias-da-amazonia-aos-morros-cariocas-por-que-chefes-do-traffic-migram-do-pa-ao-rj.ghml>. Acesso em: 30 maio 2024.

CARVALHO, Luísa. População carcerária cresce nos EUA e no Brasil. Especialistas indicam tendência global de aumento de “encarceramento em massa”; sistema brasileiro apresenta maiores desafios para reverter cenário. *Poder 360*, 10 abr. 2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/seguranca-publica/populacao-carceraria-cresce-nos-eua-e-no-brasil>. Acesso em: 30 maio 2024.

CARVALHO, Salo de. *A política criminal de drogas no Brasil: Estudo criminológico e dogmático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

COSTA, Gilberto. Aumento de prisões fortaleceu o crime organizado, avalia pesquisador. Para Bruno Paes Manso, o “remédio” do Estado se tornou um “veneno”. *Agência Brasil*, Brasília, 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-12/aumento-de-priso-es-fortaleceu-o-crime-organizado-avalia-pesquisador>. Acesso em: 30 maio 2024.

COUTO, Aiala Colares; OLIVEIRA, Isabela de Souza. A geografia do narcotráfico na Amazônia. *Geographia Opportuno Tempore*, Londrina, v. 3, n. 1, 2017.

DAUER, Letícia. Lavagem de dinheiro, Marcola e ausência do Estado: entenda como o PCC se infiltrou nos serviços públicos de São Paulo. *G1 São Paulo*. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2024/04/13/lavagem-de-dinheiro-marcola-e-ausencia-do-estado-entenda-como-o-pcc-se-infiltrou-nos-servicos-publicos-de-sao-paulo.ghml>. Acesso em: 30 maio 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *A nova corrida do ouro na Amazônia: garimpo ilegal e violência na floresta*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://apidspace.universilab.com.br/server/api/core/bitstreams/3db45023-2b6f-48a6-a175-e1408159514f/content>. Acesso em: 30 maio 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Cartografias da violência na Amazônia*. 2. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023. Livro eletrônico. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/11/cartografias-violencia-amazonia-ed2.pdf>. Acesso em: 30 maio 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Cartografias das violências na Região Amazônica*. 1. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2021. Livro eletrônico. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/11/cartografias-das-violencias-na-regiao-amazonica-sintese-dos-dados.pdf>. Acesso em: 30 maio 2024.

FRANÇA, Valéria. “Crime organizado está em processo de consolidação na Amazônia Legal”. Pesquisador da Cartografia da Violência chama atenção para o aumento do domínio do Comando Vermelho e do Primeiro Comando da Capital na região. *Veja Brasil*, 4 dez. 2023. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/crime-organizado-esta-em-processo-de-consolidacao-na-amazonia-legal>. Acesso em: 30 maio 2024.

LARANJEIRA, R.; NICASTRI, S. Abuso e dependência de álcool e outras drogas. In: ALMEIDA, O. P.; DRATCU, L.; LARANJEIRA, R. *Manual de Psiquiatria*. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1996.

MACHADO, Leonardo Marcondes. In: CARVALHO, Érika Mendes de; ÁVILA, Gustavo Noronha de (Org.). *10 anos da Lei de Drogas: aspectos criminológicos, dogmáticos e político-criminais*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

MORAES, Alexandre Rocha Almeida de. *Direito penal racional: propostas para a construção de uma teoria da legislação e para uma atuação criminal preventiva*. Curitiba: Juruá, 2016.

MPPA. Gaeco do Pará faz intercâmbio de experiências no combate ao crime organizado. Equipe do Pará reuniu com promotores de Justiça do Gaeco de São Paulo para tratar de temas da área. *MPPA*, São Paulo. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/noticias/gaeco-do-para-faz-intercambio-de-experiencias-no-combate-ao-crime-organizado.htm>. Acesso em: 3 jun. 2024.

MPPA. Gaeco, com apoio do GSI, cumpre 11 mandados de busca e apreensão, além de ordem de afastamento de funções públicas, sequestro e indisponibilidade de bens e suspensão de contratos administrativos. *MPPA*, Baião. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/noticias/gaeco-com-apoio-do-gsi-cumpre-11-mandados-de-busca-e-apreensao-alem-de-ordem-de-afastamento-de-funcoes-publicas-sequestro-e-indisponibilidade-de-bens-e-suspensao-de-contratos-administrativos.htm>. Acesso em: 3 jun. 2024.

MPPA. Ministério Público brasileiro deflagra operação de combate ao crime organizado em todo o Brasil. *MPPA*, Pará. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/noticias/ministerio-publico-brasileiro-deflagra-operacao-de-combate-ao-crime-organizado-em-todo-o-brasil.htm>. Acesso em: 3 jun. 2024.

MPPA. Vara de Combate ao Crime Organizado acolhe pedido do Gaeco e condena integrantes de facção criminosa a quase 40 anos de prisão. *MPPA*, Belém. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/noticias/vara-de-combate-ao-crime-organizado-acolhe-pedido-do-gaeco-e-condena-integrantes-de-facciao-criminosa-a-quase-40-anos-de-prisao.htm>. Acesso em: 3 jun. 2024.

OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *A segurança pública no Brasil*. Disponível em: <https://www.observatoriodeseguranca.org/a-seguranca-publica-no-brasil/>. Acesso em: 3 jun. 2024.

OLIVEIRA, Diego. Saiba quais Estados da Amazônia brasileira fazem fronteira com a Amazônia Internacional. *Portal Amazônia*, 24 maio 2022. Disponível em: <https://portalamazonia.com/amazonia-internacional/saiba-quais-estados-da-amazonia-brasileira-fazem-fronteira-com-a-amazonia-internacional/#:~:text=Estados%20da%20Amaz%C3%B4nia%20que%20fazem,Acre%2C%20Rond%C3%B4nia%20e%20Mato%20Grosso>. Acesso em: 30 maio 2024.

REDE BRASIL ATUAL – RBA. Encarceramento em massa favorece o crime organizado, dizem especialistas. Aumentar o número de prisões não é o caminho para melhorar a segurança, dizem pesquisadores, que defendem priorizar o combate a crimes graves e homicídios. *RBA*, 11 out. 2018. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/encarceramento-em-massa-favorece-o-crime-organizado-dizem-especialistas/>. Acesso em: 3 jun. 2024.

SANTOS, Bruno Ricardo Viana Sadeck dos; BARROS, Pedro Silva. *A política externa brasileira e as fronteiras no processo de integração da América do Sul*. 2016.

SEIBEL, Sergio Dario; TOSCANO JUNIOR, Alfredo. *Dependência de drogas*. São Paulo: Atheneu, 2001.

TORCATO, Carlos Eduardo Martins. *A história das drogas e sua proibição no Brasil: da Colônia à República*. 2016. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. *O inimigo no direito penal*. Tradução de Sérgio Lamarão. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CARVALHO, Ana Maria Magalhães de; MATOS, Lais Cristina Silva Safe de. Amazônia: visibilidade do narcotráfico e seus embates. *Revista do Ministério Público Brasileiro – RMPB*, Belo Horizonte, ano 01, n. 02, p. 129-157, jul./dez. 2024. DOI: 10.52028/RMPB.v01.i02.PA.06.

Relato de experiências: a produção do GEDHA/CEAF-MPPA/CNPq e o Observatório de Direitos Humanos (Projeto Expresso DH)

Joyce Cardoso Olímpio Ikeda

Estágio Pós-Doutoral em Direito (PPGD/UFGA). Doutora em Políticas Públicas (PPGPP/UFMA). Mestre em Dinâmicas Territoriais e Sociedade na Amazônia (PDTSA/UNIFESSPA). Graduada em Ciências Sociais (FACSAT/UFGA). Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Desenvolvimento e Direitos Humanos na Amazônia (GEDHA/DPGE/CEAF-MPPA/CNPq). Integrante do Grupo de Pesquisa em Direito e Diversidade (GUPEDD/UFMA). Integrante do Núcleo de Estudos de Ideologias e Lutas Sociais (NEILS/PUC-SP). Servidora do Ministério Público do Estado do Pará (MPPA).

Resumo: O artigo traz um relato de experiências a partir da produção do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Desenvolvimento e Direitos Humanos na Amazônia (GEDHA/CEAF-MPPA/CNPq), vinculado ao Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF), do Ministério Público do Estado do Pará (MPPA). Para isso, elegeu como ponto de partida as produções do GEDHA, na concretização do Observatório de Direitos Humanos do Projeto Expresso DH,¹ em execução no âmbito MPPA. Organiza-se da seguinte forma: i) trata do GEDHA, como tecnologia e inovação social no âmbito do MPPA; ii) caracteriza algumas das dimensões do Projeto Expresso DH. Ao final, iii) esboça uma reflexão sobre a produção do conhecimento no âmbito do MP.

Palavras-chave: Amazônia paraense. Direitos humanos. GEDHA. Ministério Público.

Abstract: The article presents a report of experiences based on the production of the Studies and Research Group on Development and Human Rights in the Amazon (GEDHA/CEAF-MPPA/CNPq), linked to the Center for Studies and Functional Improvement (CEAF), of the Ministry Public of the State of Pará (MPPA). For this purpose, it chose as its starting point the GEDHA productions in the implementation of the Human Rights Observatory of the “Expresso DH” Project, carried out within the MPPA. It is organized as follows: i) it treats GEDHA as a technology and a social innovation within the MPPA; ii) characterizes some of the dimensions of the Expresso DH Project. Finally, in item iii), it outlines a reflection on the production of knowledge within the MP.

¹ O Projeto Expresso DH é cadastrado no Banco Nacional de Projetos do CNMP (Disponível em: <https://bancodeprojetos.cnmp.mp.br>. Acesso em: 8 ago. 2024).

Keywords: Pará Amazon. Human Rights. GEDHA. Public Ministry.

Sumário: Introdução – **1** GEDHA/CEAF: tecnologia e inovação social no âmbito do MPPA – **2** Observatório de Direitos Humanos da Amazônia – Expresso DH – **3** Perspectivas da produção do conhecimento no âmbito do MP – Considerações finais – Referências

Introdução

A experiência de produção do conhecimento no âmbito do Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) tem desencadeado não apenas a elaboração de relatórios e notas técnicas, mas também fomentado reflexões sobre o órgão ministerial como agente político de transformação social. Trata-se do processo de operacionalização do Observatório de Direitos Humanos do MPPA (Projeto Expresso DH), para o qual tem se desenvolvido uma construção teórico-metodológica alinhada ao regime jurídico constitucional das políticas públicas, tendo como foco o papel do MP como fiscalizador e modelador de políticas.²

O Projeto Expresso DH,³ sob a coordenação do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) e do Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos (CAODH), tem como objetivo principal o aprofundamento na temática dos direitos humanos no âmbito do MPPA, a fim de responder a uma demanda constitucional. Trata-se de um projeto intersetorial, por combinar e articular atribuições do CEAF (produção e difusão do conhecimento), a partir da produção de pesquisas acerca das temáticas específicas do CAODH.⁴ Dentre as metas e os resultados esperados, destacamos a criação de uma rede e de um observatório de direitos humanos.

Neste sentido, visando ao cumprimento dos objetivos e metas do Projeto Expresso DH em destaque, o Observatório de Direitos Humanos foi criado no âmbito do MPPA, o Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Desenvolvimento e Direitos Humanos

² Sobre as proposições relacionadas ao regime jurídico constitucional das políticas públicas, ver Reck (2023).

³ Mais informações sobre o Projeto Expresso DH podem ser acessadas na página do CAODH/MPPA (Disponível em: mppa.mp.br/institucional/cao/constitucional/projeto-expresso-dh.htm. Acesso em: 8 ago. 2024).

⁴ São elas: I) população negra e relações étnico-raciais; II) pessoas LGBTI; III) desigualdade de gênero; IV) diversidade cultural e religiosa; V) pessoas em situação de rua; VI) pessoas em condições análogas à escravidão; VII) pessoas idosas; VIII) pessoas com deficiência; IX) comunidades tradicionais; X) questões agrárias e fundiárias; XI) deslocamentos compulsórios decorrentes de grandes projetos na Amazônia; XII) atendimento humanitário aos imigrantes e refugiados; e; XIII) demais direitos humanos que não estejam contemplados nas atribuições de outros CAOs (Resolução nº 004/2021-CPJ, de 5.8.2021).

na Amazônia (GEDHA/CEAF-MPPA/CNPq).⁵ O GEDHA tem como principal área do conhecimento as ciências humanas, em especial a sociologia. Como área de concentração para sua produção, o grupo se propõe a debater questões relacionadas ao desenvolvimento econômico e os direitos humanos na Amazônia, trazendo temáticas relacionadas à questão territorial, a violações de direitos e à desigualdade social no acesso à justiça.

Assim, tendo como diretriz o objetivo geral do Projeto Expresso DH e as funções constitucionais do MP, foi estabelecido o objetivo geral do Observatório de Direitos Humanos do MPPA: o de identificar e acompanhar os casos de violações dos direitos humanos, a situação do acesso à justiça e aos direitos fundamentais na Amazônia.⁶ Com os seguintes objetivos específicos: i) auxiliar no cumprimento das funções constitucionais do MP; ii) auxiliar no acompanhamento das políticas públicas na Amazônia; e iii) auxiliar o desenvolvimento regional com sustentabilidade social e ambiental.

Neste artigo, a partir do relato de experiência do GEDHA/CEAF-MPPA, o objetivo é traçar uma reflexão sobre a produção do conhecimento no âmbito do MPPA desenvolvida pelo GEDHA. Para isso, faz-se um relato organizado da seguinte forma: i) o primeiro tópico traz a produção do GEDHA visando à operacionalização do Observatório de Direitos Humanos, no contexto do Projeto Expresso DH; ii) no tópico seguinte destacam-se algumas dimensões do Observatório; iii) por último, esboça-se uma reflexão sobre a produção do conhecimento no âmbito do Ministério Público brasileiro.

1 GEDHA/CEAF: tecnologia e inovação social no âmbito do MPPA

Tratando-se das atribuições na produção e difusão de conhecimentos exercida pelo CEAF, o Projeto Expresso DH revelou-se como uma tecnologia social potencializadora do Centro de Estudos no âmbito do MPPA. Cabe destacar que uma tecnologia social se configura a partir de um conjunto de práticas cujo propósito seja o de promover a inclusão social nos mais diversos campos relacionados aos direitos

⁵ Criado pela Portaria nº 4077/2021-MP/PGJ, DOE nº 34.770, de 19.11.2021, o GEDHA possui cadastro no Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil Lattes, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (Disponível em: dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/767102). Cabe destacar que as produções do GEDHA estão disponíveis no site do MPPA (Disponível em: mppa.mp.br/areas/atuação/gedha/gedha-grupo-de-estudos-e-pesquisas.htm. Acessos em: 8 ago. 2024).

⁶ Cabe destacar que, considerando a área de abrangência da atuação do MPPA, de mesmo modo, o observatório tem como lócus de pesquisa e análise a Amazônia paraense.

fundamentais. Na mesma perspectiva, uma inovação social caracteriza-se por promover ações de difusão e de institucionalização de novas práticas que se constituem para a transformação social (IKEDA, 2023).

Neste sentido, o CEAF/MPPA revela-se como um espaço estratégico de inovação e de implementação de novas tecnologias sociais. O Observatório de Direitos Humanos representa uma tecnologia social à medida que institucionaliza novas práticas no âmbito de atuação do MPPA. Principalmente porque, ao eleger como objetivo geral o diagnóstico da situação do acesso à justiça e aos direitos fundamentais na Amazônia paraense, o Observatório contribui para uma atuação resolutiva do órgão visando à transformação social.

Do mesmo modo, o GEDHA constitui-se como uma inovação social ao desenvolver, por meio da produção de relatórios e notas técnicas, mecanismos de monitoramento de políticas públicas aplicadas à realidade da Amazônia paraense. É o que pode ser observado no quadro a seguir, no qual listamos as produções do GEDHA/CEAF, referente ao período de 2023-2024:

(continua)

Produto nº 1		
Produto	Referência	Origem da demanda
Relatório nº 001/2023-GEDHA/DPGE/CEAF-MPPA Assunto: Questão agrária e a atuação do MPPA: uma análise preliminar a partir de casos na região sul e sudeste do Estado do Pará	Projeto Expresso Direitos Humanos Observatório Expresso DH Recomendação CNMP nº 96, de 28.2.2023. Recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público a observância dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos, das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos; e dá outras providências.	CAODH
Resumo Tem como objetivo apresentar um diagnóstico preliminar sobre a questão agrária e a atuação do Ministério Público. Busca trazer um breve histórico sobre a distribuição desigual de terras e sua relação com a violência estrutural nos conflitos ocorridos no campo, no Estado do Pará. Para isso, tem como referência os casos de violações dos direitos e o assassinato de trabalhadores rurais, sindicalistas e defensores dos direitos humanos, ocorridos na região sul e sudeste do Pará, que estão sendo acompanhados pela Comissão e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.		

(continua)

Por fim, apresenta a atuação do Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) relacionada à questão agrária e fundiária, tendo como foco a atuação do Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos (CAODH) e a do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF), especificamente na execução do Projeto Intersetorial: Expresso Direitos Humanos (Expresso DH).		
Produto nº 2		
Produto	Referência	Origem da demanda
Relatório de Atividades do GEDHA/DPGE/CEAF/CNPq: Observatório e Rede de Direitos Humanos da Amazônia – Projeto Expresso Direitos Humanos (2021-2023)	Relatório de atividades, relacionado ao Projeto Expresso Direitos Humanos (Expresso DH), do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Desenvolvimento e Direitos Humanos na Amazônia (GEDHA/DPGE/CEAF/CNPq) apresentado ao Diretor-Geral do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF/MPPA), e à Coordenadora do Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos (CAODH/MPPA).	CEAF CAODH
Resumo O Expresso Direitos Humanos (Expresso DH) é um projeto intersetorial elaborado e executado sob a coordenação do Diretor-Geral do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) e da Coordenadora do Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos (CAODH), do Ministério Público do Estado do Pará (MPPA). Tem como objetivo aprofundar a temática dos direitos humanos, no âmbito do MPPA, a fim de responder a uma demanda constitucional. O Expresso DH foi autorizado, com um prazo de duração de dezoito meses, pelo Procurador-Geral de Justiça, Dr. Cesar Bechara Nader Mattar Junior, em 13.9.2021 (GEDOC 124776/2021), e prorrogado por igual período, em 14.4.2023 (GEDOC 3841/2023). Como produtos, o Expresso DH propõe a criação de uma rede estadual e um observatório de direitos humanos. Para a concretização destes produtos, em 18.11.2021, por meio da Portaria nº 4077/2021-MP/PGJ, foi criado o Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Desenvolvimento e Direitos Humanos na Amazônia (GEDHA), vinculado à Diretoria de Pesquisas e Grupos de Estudos (DPGE) do CEAF/MPPA. Desta forma, o presente relatório de atividades tem por objetivo relatar as atividades desenvolvidas pelo GEDHA direcionadas à concretização do Observatório e da Rede Estadual de Direitos Humanos.		

(continua)

Produto nº 3		
Produto	Referência	Origem da demanda
Nota Técnica nº 001/2023 – GEDHA/DPGE/CEAF/MPPA Assunto: Estupro e Estupro de Vulnerável – uma análise preliminar dos casos ocorridos no Estado do Pará (2018-2022), a partir de uma abordagem sociojurídica de gênero.	Projeto Expresso DH: Observatório de Direitos Humanos. Nota Técnica vinculada ao Termo de Cooperação nº 002/2022 – MPPA/UNIFFESPA. Plano de Trabalho: Violência contra vulneráveis e desenvolvimento regional no Pará: mapeando problema e mensurando os impactos. Recomendação CN-CNMP nº 02, de 22.3.2023, que traz para o âmbito do Ministério Público brasileiro a adoção de medidas destinadas a assegurar a atuação da instituição ministerial com perspectivas de gênero voltada a modificar práticas jurídicas ou consuetudinárias que respaldem a persistência e a tolerância da violência contra a mulher.	CEAF
Objetivo Tem como base referencial a Recomendação CN-CNMP nº 02, de 22.3.2022, da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público, que trouxe para o âmbito do Ministério Público brasileiro a adoção de medidas destinadas a assegurar a atuação da instituição ministerial com perspectiva de gênero voltada a modificar práticas jurídicas ou consuetudinárias que respaldem a persistência e a tolerância da violência contra a mulher. Traz como principal fonte de dados os registros de estupro e estupro de vulneráveis, dentro do período entre 2018-2022, do Banco de Dados Consolidados da Secretaria Adjunta de Inteligência e Análise Criminal (SIAC) fornecido pela Secretaria de Segurança Pública do Estado do Pará (SEGUP/PA). O objetivo é identificar o perfil das vítimas e de agressores dos crimes ocorridos no Estado do Pará. Ao final, considerando que os dados coletados indicam que, majoritariamente, as vítimas de estupro são meninas menores de 14, constrói-se uma reflexão acerca das atuais manifestações do Poder Judiciário brasileiro, em relação aos crimes de estupro de vulnerável a partir de uma abordagem sociojurídica de gênero, bem como esboça algumas sugestões para um melhor diagnóstico do fenômeno social.		

(continua)

Produto nº 4		
Produto	Referência	Origem da demanda
Relatório Técnico nº 001/2024 – GEDHA/DPGE/CEAF-MP/PA Identificação do objeto: Análise jurídico-sociológica de contextualização da implantação da Estação de Tratamento de Esgoto ETE Pioneiro, pelo Poder Público Municipal, em área reivindicada por população tradicional – Território Quilombola Sítio Conceição, em Barcarena/PA.	Projeto Expresso DH – Observatório de Direitos Humanos Resolução CNMP nº 230, de 8.6.2021, que disciplina a atuação do Ministério Público brasileiro junto aos povos e comunidades tradicionais.	Promotoria de Justiça Agrária de Castanhal (1ª Região Agrária do Estado do Pará). Núcleo de Questões Agrárias e Fundiárias (NAF); Núcleo de Promoção da Igualdade Étnico-Racial (N I E R A C) / CAODH.
Resumo O Observatório de Direitos Humanos (Expresso DH) tem por objetivo geral identificar e acompanhar casos de violações de direitos humanos, a situação do acesso à justiça e aos direitos fundamentais na Amazônia. Nesta perspectiva, o presente relatório técnico traz uma análise jurídico-sociológica de contextualização da implantação da Estação de Tratamento de Esgoto ETE Pioneiro, pelo Poder Público Municipal, em área reivindicada por população tradicional – Território Quilombola Sítio Conceição, em Barcarena/PA. Nesta perspectiva, o presente relatório técnico tem como base orientadora a função institucional do MP, dada pelo art. 129 da Constituição Federal de 1988, como agente de transformação e inclusão social; fiscalizador da Administração Pública; e seu papel no regime jurídico constitucional e administrativo das políticas públicas. Ao final, propõe possíveis medidas de reparação de direitos violados e promoção do acesso à justiça.		

(conclusão)

Produto nº 5		
Produto	Referência	Origem da demanda
Relatório Técnico nº 002/2024 – GEDHA/DPGE/CEAF-MP/PA Identificação do objeto: Análise jurídico-sociológica de acompanhamento da implementação de políticas públicas na Aldeia Kanaí (Kanaí) Atikum, localizada no município de Canaã dos Carajás/PA – Em processo de reinvidicação fundiária indígena junto à Funai, nº 08620.000169/2019-92.	Projeto Expresso DH – Observatório de Direitos Humanos Resolução CNMP nº 230, de 8.6.2021, que disciplina a atuação do Ministério Público brasileiro junto aos povos e comunidades tradicionais.	Promotoria de Justiça Agrária de Marabá (3ª Região Agrária do Estado do Pará). Núcleo de Questões Agrárias e Fundiárias (NAF); Núcleo de Promoção da Igualdade Étnico-Racial (N I E R A C) / CAODH.
Resumo O Observatório de Direitos Humanos (Expresso DH) tem por objetivo geral identificar e acompanhar casos de violações de direitos humanos, a situação do acesso à justiça e aos direitos fundamentais na Amazônia. Nesta perspectiva, o presente relatório técnico apresenta-se como um recurso do Observatório, como tecnologia social, direcionada ao cumprimento da missão constitucional do Ministério Público (MP), orientando-se a partir do Planejamento Estratégico Institucional (PEI). Ao final esboça uma breve manifestação com recomendações para a atuação do MPPA junto à Aldeia Kanaí no contexto de elaboração e execução do Projeto Abrace os Atikum, numa perspectiva orientada para resultados de relevância social.		

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Observa-se que a base de fundamentação do GEDHA ancora-se nas funções dadas ao MP na Constituição Federal de 1988. Além disso, trazem, como referências normativas, recomendações e resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP); recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, bem como se orientam

a partir dos objetivos do Planejamento Estratégico Institucional (PEI). Portanto, entendemos que as produções do grupo se revelam como potenciais instrumentos direcionados a uma atuação alinhada a uma gestão por resultados, à medida que fornecem, por meio de relatórios e notas técnicas, um diagnóstico dos conflitos territoriais em suas dimensões econômicas, políticas, sociais e ambientais.

Tomando como referência o Relatório Técnico nº 001/2024 – GEDHA/DPGE/CEAF-MP/PA e o Relatório Técnico nº 002/2024 – GEDHA/DPGE/CEAF-MP/PA, o GEDHA tem mostrado um significativo amadurecimento de análise em suas produções. Os mencionados relatórios trazem uma concepção teórica que se inscreve sob o viés da sociologia para as políticas públicas, tal como é caracterizada por Burawoy (2009). Isso significa que os relatórios produzidos partem de um olhar direcionado, à serviço da instituição a qual o grupo de pesquisa está vinculado, ou seja, o MPPA.

Em relação à base teórico-metodológica dos relatórios de 2024, destacamos o regime jurídico constitucional das políticas públicas, o que corresponde a um conjunto de regras e normas que compõe as dimensões jurídicas, possibilitando o uso de metodologias de análise aplicadas às políticas públicas. Entendendo que a concretização dos direitos fundamentais e do acesso à justiça implica o agendamento obrigatório de políticas públicas, de tal modo que os objetivos e os planos de ação das políticas públicas são dados pelo texto constitucional. Desta feita, o MP pode atuar, além de órgão fiscalizador, como modelador de políticas, tendo como fundamento a garantia de direitos.⁷

Em sua tarefa de operacionalização do Observatório, o GEDHA, também, se transmuta numa inovação na área de planejamento estratégico, auxiliando no cumprimento dos objetivos do PEN-MP (BRASIL, 2023). Exemplo: podemos mencionar o Objetivo 3.5: promover soluções tecnológicas integradas e inovadoras, cuja ação que destacamos é a de promoção de uma cultura orientada a dados, enfatizando a importância de tomar decisões com base em informações. Isto pode ser observado no quadro anterior. Os produtos entregues pelo Grupo de Pesquisa trazem dados e informações aplicadas à atuação institucional. Neste sentido, podemos considerar que:

A experiência do MPPA evidencia que o controle e fiscalização das políticas públicas exige novas formas de atuação envolvendo novas tecnologias e novas práticas das instituições essenciais à justiça, sobretudo a partir de práticas de inovação e com a utilização de novas tecnologias sociais. (IKEDA; CARNEIRO, 2023, p. 269)

⁷ Dentre os autores utilizados para o entendimento teórico e conceitual, visando a construções analíticas no campo específico das políticas públicas, destacamos: Buccì (2006; 2021); Fonte (2021); Reck (2023); e Tejedas (2020).

Entendemos que o Projeto Expresso DH traz diferentes potencialidades à atuação ministerial. Nesta perspectiva, a Recomendação de Caráter Geral CN-CNMP nº 2, de 4.7.2017, estabelece diretrizes para estruturação e a atuação das Escolas Institucionais do Ministério Público. Dentre outras orientações, está a interação entre as escolas e os centros operacionais e outras unidades da instituição para que se promova uma atuação integrada por meio de projetos intersetoriais. Nota-se que a recomendação objetiva fomentar e aprimorar o papel estratégico das Escolas e dos Centros de Estudos na dinâmica institucional, sobretudo, em sua postura proativa e resolutiva para a defesa dos direitos e garantias constitucionais fundamentais.

Ao estabelecer as atividades estratégicas das escolas institucionais, no art. 9º da Recomendação CN-CNMP nº 02/2017, orienta-se:

É de fundamental importância que as Escolas Institucionais do Ministério Público desenvolvam suas atividades com:

I – alinhamento ao planejamento estratégico e ao plano geral de atuação funcional, materializados por intermédio de programas e projetos de atuação, e demais diretrizes de documentos norteadores, elaborados ou indicados pelo Conselho Nacional do Ministério Público, tal como a Carta de Brasília; [...].

Prevendo, ainda, que a produção do conhecimento e a formação de servidores e do membros do Ministério Público exige concepções teóricas e metodologias próprias aplicadas às funções constitucionais do órgão, a Recomendação CN-CNMP nº 02/2017 traz a perspectiva de que as escolas institucionais devem orientar seus programas de cursos, com a devida definição dos conteúdos programáticos, em conformidade com um projeto político-pedagógico que valorize o conhecimento do contexto social, estudos de caso, problematização de questões sociais e institucionais visando a uma formação humanista e interdisciplinar.

Cabe destacar que, dentre os instrumentos estabelecidos pelo art. 6º, da Recomendação CN-CNMP nº 02/2017, estão: i) o projeto político-pedagógico das escolas institucionais, que deve ter um caráter participativo, alinhado ao planejamento estratégico; ii) os planos de ensino, de pesquisa e de extensão para cada atividade desenvolvida; iii) sistema para a implantação e o desenvolvimento de cursos, cabendo à diretoria a definição do conteúdo programático e a escolha de docentes e coordenadores; iv) diretrizes para a elaboração e a execução dos projetos de pesquisas aplicadas, das atividades de extensão e dos projetos de organização institucional.

A Resolução do CNMP nº 146, de 21.6.2016, dispõe sobre as diretrizes administrativas e financeiras para a formação de membros e servidores do Ministério

Público, e cria no âmbito do CNMP a Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público (UNCMP). Estabelece que a qualificação e a formação profissional, no âmbito do MP, são uma atribuição das escolas institucionais. Para isso, os centros de estudos e as escolas superiores devem possuir (alinhados às diretrizes da UNCMP) projetos, programas e planos de ensino, pesquisa e formação. Isso, porque se entende que o tipo de ensino e pesquisa e a produção do conhecimento que o bom desempenho institucional requer somente poderão ser produzidos, em sua dimensão mais eficiente, se forem construídos de modo orgânico e alinhado ao planejamento estratégico.

De um modo geral, neste primeiro momento, buscou-se explorar, a partir da análise dos produtos do GEDHA/CEAF-MPPA, as dimensões estratégicas do CEAF, como escola institucional, para o fomento e auxílio de uma atuação direcionada para o cumprimento da missão institucional, em suas atribuições específicas alinhadas ao planejamento estratégico. Para isso, trouxemos normativas, recomendações e resoluções estabelecidas no âmbito do Ministério Público brasileiro a respeito da promoção do ensino, pesquisa e produção do conhecimento, tendo como premissa fundamental o entendimento de que a produção do conhecimento no âmbito institucional potencializa sobre maneira a atuação resolutiva do MP.

2 Observatório de Direitos Humanos da Amazônia – Expresso DH

Em primeiro lugar, é essencial pontuar que a construção do Observatório de Direitos Humanos do MPPA, vinculado ao Projeto Expresso DH, para além da base constitucional das funções do MP, fundamenta-se em diferentes recomendações e resoluções do CNMP. Dentre elas, destacamos a Recomendação nº 54, de 28.3.2017, que dispõe sobre a Política Nacional à Atuação Resolutiva do Ministério Público Brasileiro. Além disso, a elaboração e definição dos objetivos do Observatório também atentaram para dar cumprimento ao Planejamento Estratégico Institucional (PEI-MPPA) e ao Planejamento Estratégico Nacional (PEN-MP).

No aspecto do planejamento, a Recomendação nº 54/2017 observa que ele se destina a promover a eficiência da atuação institucional, sobretudo, no campo extrajudicial com um desempenho proativo, efetivo, preventivo e resolutivo. Entendendo que o planejamento nacional do MP brasileiro estabelece programas, cujas metas buscam proporcionar retornos para a sociedade. Em síntese, o Planejamento Estratégico Nacional visa fortalecer a atuação do MP na defesa dos direitos fundamentais, para a transformação social e a indução de políticas públicas que supõem a produção de resultados concretos para conjuntura social.

O que se observa é que o Observatório de Direitos Humanos do MPPA tem trazido evidências de novas práticas de fomento a uma cultura institucional para uma atuação orientada por diagnósticos, uma vez que essas produções têm como origem de demanda, além do CEAF e do CAODH, Promotorias de Justiça que objetivam construir estratégias de atuação a partir da análise e sugestões contidas nos relatórios técnicos do Observatório. Isso porque se entende que “a resolutividade do Órgão Ministerial se relaciona à efetividade de cumprimento de demandas, mas principalmente à efetividade de direitos humanos” (CAMBI; PORTO, 2021, p. 11).

Especificamente, em relação aos objetivos do Observatório de Direitos Humanos do MPPA, no que se trata da atuação do Ministério Público resolutivo, podemos dizer que:

O Órgão Ministerial, como defensor das garantias fundamentais e direitos sociais, possui legitimidade para exercer poderes-deveres a fim de fomentar e efetivar políticas públicas. Nesse diapasão, revelam-se como funções institucionais: a fiscalização aos serviços de relevância pública concernentes aos direitos assegurados pela Constituição; a promoção do inquérito civil e ação civil pública, a fim de resguardar o patrimônio público social, do meio ambiente e demais interesses difusos e coletivos; a expedição de notificações nos procedimentos administrativos de sua competência; a realização do controle externo da atividade policial. (CAMBI; PORTO, 2021, p. 9-10)

Outro aspecto relevante é que os objetivos do Observatório buscam a concretização do objetivo geral do Projeto Expresso DH: o aprofundamento na temática dos direitos humanos no âmbito do MPPA, a partir de suas produções que tratam das temáticas tendo como objeto de análise a materialidade sócio-histórica regional. Os relatórios e notas técnicas do GEDHA/CEAF-MPPA incorporam em sua análise as recomendações da Comissão e a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, bem como tratados e acordos internacionais relacionados às temáticas que trazem como assunto/objeto de análise.

No campo específico das políticas públicas, trazem perspectivas teóricas relacionadas ao cumprimento da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Tratando-se especificamente do acompanhamento e análise da implementação de políticas públicas nos territórios do Estado do Pará, as produções do GEDHA/CEAF-MPPA ancoram-se no entendimento de que

As políticas públicas são definidas, em suas linhas gerais, na Constituição e nas leis, como uma série de deveres – obrigações de fazer –, cujo cumprimento compete aos Poderes Públicos, seja para a edição dos

atos normativos complementares, seja para a execução dos programas econômicos sociais pelos órgãos da Administração. (GOULART, 2021, p. 44-45)

Para Goulart (2021), o projeto de democracia da Constituição de 1988 tem um conteúdo transformador, apontando para a construção de uma nova ordem social. Neste sentido, a efetivação da cidadania deve ser promovida mediante a garantia dos direitos fundamentais, tendo no MP um agente político de transformação social. Assim, a atuação resolutiva do órgão ministerial tem como horizonte a construção da democracia em seu caráter substantivo (participação popular, por meio da garantia dos direitos econômicos, políticos e sociais). “Neste espaço, o Ministério Público figura como defensor da *vontade geral* insculpida na Constituição” (GOULART, 2021, p. 131-132) (grifos no original).

Outro importante documento que auxilia a análise do Observatório de Direitos Humanos do MPPA e das produções do GEDHA/CEAF-MPPA é a *Carta de Brasília: Modernização do controle da atividade extrajudicial pelas corregedorias do Ministério Público*.⁸ Entre outros aspectos, a Carta de Brasília, como é chamada, fundamenta-se nas concepções do Estado Democrático de Direito, o qual tem os objetivos fundamentais direcionados à constituição de uma sociedade livre, justa e solidária, com a promoção da erradicação da pobreza e a diminuição das desigualdades sociais. O documento tem como um de seus princípios a transformação social, por entender que o Ministério Público, como uma instituição de acesso à justiça, deve orientar sua atuação visando à proteção e efetivação dos direitos e garantias fundamentais.

Observando as diretrizes estabelecidas pela Carta de Brasília, o Observatório de Direitos Humanos do MPPA pode ser compreendido como uma iniciativa que traz novas práticas institucionais que auxiliam no monitoramento das políticas públicas e sua efetividade na garantia de direitos e no acesso à justiça. Em relação ao GEDHA/CEAF-MPPA, identifica-se a valorização do Centro de Estudos, em sua dimensão estratégica por meio da produção do conhecimento aplicado aos interesses institucionais, ancorando-se e fortalecendo novas teorias do Ministério Público. Outro ponto trata que a operacionalização do Observatório tem criado e estabelecido uma rede entre o MPPA, outros Ministérios Públicos estaduais, outras instituições, como universidades, escolas institucionais e movimentos sociais.⁹

⁸ Disponível em: <https://www.cnpm.mp.br/portal/vade-mecum/carta-de-brasilia>. Acesso em: 11 ago. 2024.

⁹ Observando a Recomendação do CNMP nº 61, de 25.7.2017, que recomenda às unidades e aos ramos do Ministério Público brasileiro a realização de encontros com os movimentos sociais.

Para uma melhor visualização, a seguir é apresentado um quadro elaborado a partir dos Acordos de Cooperação entre o MPPA e outras instituições visando criar uma rede de direitos humanos, vinculados ao Projeto Expresso DH:

	Acordos/ Termos de cooperação	Instituições	Objeto
01	Acordo de Cooperação nº 002/2022	MPPA/ UNIFESSPA	Plano de trabalho: violência contra vulneráveis e desenvolvimento regional no Pará: mapeando o problema e mensurando os impactos. Entre os resultados esperados está a criação de um banco de dados para operacionalização do Observatório de Direitos Humanos (Expresso DH).
02	Termo de Cooperação nº 32023/2023	MPPA/ MPMA	Adesão da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão ao Projeto Expresso DH. Entre os resultados esperados está a realização de projetos em conjunto para operacionalização do Observatório de Direitos Humanos (Expresso DH).
03	1º Termo Aditivo ao Termo de Cooperação nº 022/2022 – celebrado em junho de 2024	MPPA/MPAP	Adesão do Ministério Público do Amapá ao Projeto Expresso DH. Entre os resultados esperados está a realização de projetos em conjunto para operacionalização do Observatório de Direitos Humanos (Expresso DH).
04	Termo de Cooperação Técnico-Científico nº 024/2024	MPPA/PCPA	Adesão da Academia de Polícia Civil do Estado do Pará ao Projeto Expresso DH. Entre os resultados esperados está a realização de projetos em conjunto para operacionalização do Observatório de Direitos Humanos (Expresso DH).
Observação: a adesão do MPMA e do MPAP ao Projeto Expresso DH amplia a Rede de Direitos Humanos, bem como a área de abrangência do Observatório, que a partir de então passa a prever projetos abrangendo os territórios dos estados do Pará, Maranhão e Amapá.			

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Para a exemplificação dos projetos da rede criada pelo Observatório de Direitos Humanos, como canais institucionais de diálogo e interação (como recomendado na Carta de Brasília), destacamos o Termo de Cooperação nº 32023/2023, entre o MPPA e o Ministério Público do Estado do Maranhão (MPMA), cujo plano de trabalho tem como objetivo compartilhamento, transferências e trocas de tecnologias, por meio da adesão da Escola Superior do MPMA ao Projeto Expresso DH. Dentre as atividades previstas e já cumpridas no Plano de Trabalho de referido termo, destaca-se a criação do Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Humanos e Interseccionalidades na Amazônia (GEPIDA/ESMP-MA/CNPq),¹⁰ a partir da experiência de criação do GEDHA/CEAF-MPPA/CNPq.

3 Perspectivas da produção do conhecimento no âmbito do MP

A experiência de implementação do Observatório de Direitos Humanos – Projeto Expresso DH, no âmbito do MPPA, tem evidenciado as potencialidades da execução de pesquisas e a elaboração de diagnósticos produzidos pelo seu grupo de pesquisa permanente (GEDHA/CEAF-MPPA). Sobretudo, porque a produção do conhecimento engendrado no âmago institucional auxilia na efetividade da atuação do órgão, com fundamento em suas atribuições constitucionais, observando as particularidades socioterritoriais da Região Amazônica. Ao mesmo tempo em que amplifica o alcance das metas e dos objetivos estratégicos estabelecidos pelo PEI-MPPA e o PEN-MP.

A relação entre gestão, planejamento e produção do conhecimento no âmbito institucional aplicado à sua finalidade não é algo novo para os órgãos públicos no Brasil. Como exemplo, trazemos a Secretaria Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, que, a partir da criação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e da instituição do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) pela Lei Federal nº 13.675, de 11.6.2018, apresenta o estímulo à produção do conhecimento e a uma gestão a partir de diagnósticos e análises. Dentre os objetivos da PNSPDS destaca-se o de estimular a produção de estudos e diagnósticos para a formulação e a avaliação de políticas públicas.

A PNSPDS traz, entre seus princípios, a promoção da produção do conhecimento sobre segurança pública; tem como uma de suas diretrizes a atuação com base em

¹⁰ Disponível em: <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/801063>. Acesso em: 11 ago. 2024.

pesquisas, estudos e diagnósticos em área de interesse da segurança pública; e, por fim, orienta para que os agentes públicos, na elaboração e na execução dos planos de segurança pública e defesa social, observem algumas diretrizes, dentre as quais destacamos: fomentar a criação de grupos de estudos formados por agentes públicos dos órgãos integrantes do SUSP, professores e pesquisadores, para a produção de conhecimento e reflexão sobre o fenômeno da criminalidade, com o apoio e a coordenação dos órgãos públicos de cada unidade da Federação.

No que se refere à pesquisa no âmbito do MP, temos a Escola Nacional do Ministério Público (ENAMP), que entre suas coordenações possui a Coordenação de Ensino e Pesquisa; o Colégio de Diretores de Escolas e Centros de Estudos e Aperfeiçoamento dos Ministérios Públicos do Brasil (CDEMP); Escolas Superiores do Ministério Público (ESMP); e, por fim, os Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF). Sarrubbo (2013, p. 734) destaca a importância das escolas institucionais:

De fato, se o Ministério Público é o grande defensor da Democracia, do Estado Democrático de Direito, dos direitos sociais e individuais, para bem se desincumbir de tão importantes atribuições necessita, mesmo de um órgão especificamente destinado ao aperfeiçoamento funcional de seus membros e servidores: as Escolas Institucionais, as Escolas do Ministério Público.

Goulart (2015), ao tratar do perfil de atuação do MP conferido pela nova ordem constitucional, defende a compreensão – que também pode ser atribuída à ESMP – de que o CEAF é um espaço estratégico do órgão ministerial. O autor atribui duas dimensões ao CEAF: a dimensão político-institucional e a estratégica. Por dimensão político-institucional entende as características formais e estruturais que definem sua autonomia, suas relações internas e interinstitucionais e suas atividades primárias. Em relação à dimensão estratégica, discorre:

A dimensão estratégica é aquela que exprime o aspecto significativo, revela o sentido, define o papel do CEAF como órgão integrante do Ministério Público. A definição do papel do CEAF pressupõe a compreensão da sua função sociopolítica do Ministério Público nessa quadra da história e da realidade social onde se dá a atuação ministerial. A partir desse conhecimento é possível projetar mudanças necessárias à atualização institucional e realizá-las por meio de prática reflexiva e criadora. (GOULART, 2015, p. 55)

O autor argumenta que a pesquisa no âmbito institucional inclui a elaboração de projetos de organização e de políticas públicas que promovam a melhor execução das atribuições do MP. Goulart (2015, p. 55) traz a seguinte proposição:

O CEAF define-se a partir da sua função (a produção e a difusão do conhecimento de interesse do Ministério Público) e do seu objetivo (melhoria do desempenho do Ministério Público). Suas atividades primárias (típicas, essenciais) desenvolvem-se no sentido da concretização dessa função e desse objetivo. Se, por um lado, as atividades primárias caracterizam o CEAF como *escola*, ou seja, como centro de ensino, pesquisa e extensão; por outro, a função e o objetivo a que se destina o qualificam como *Escola Institucional*.

Como Escola Institucional, o CEAF diferencia-se das unidades organizacionais comuns da capacitação de pessoal e das universidades. Das primeiras, dada a maior complexidade de suas atividades, pois, além da formação de seus agentes públicos, também desenvolve pesquisa e projetos dirigidos à melhoria institucional. Das segundas, porque suas atividades têm caráter essencialmente aplicado. (Grifos no original)

Entretanto, a análise do Planejamento Estratégico Nacional – Ministério Público 2020/2029 (BRASIL, 2019); e do Planejamento Estratégico Nacional – Ministério Público 2020/2029 (PEM-MP): Primeira Revisão Relatório Final (BRASIL, 2023) revela que as escolas institucionais (ESMPs/CEAFs) ainda não são visualizadas como órgãos para a destinação de programas estratégicos que contemplem e potencializem suas atribuições, uma vez que os programas e ações estabelecidos pelo PEN-MP não trazem ações especificamente direcionadas às escolas institucionais, sobretudo para fomento e incentivo à produção do conhecimento no âmbito institucional.

Considerações finais

Entendemos que a experiência do GEDHA/CEAF, com a criação do primeiro grupo de pesquisa permanente do MPPA, revela indícios de um caminho estratégico para a construção e consolidação de um programa de estudos, pesquisas e projetos de extensão engendrado no seio institucional. Sobretudo, porque a implementação do Observatório de Direitos Humanos do MPPA evidencia as múltiplas dimensões de possibilidades para a produção do conhecimento no âmbito do MP. O relato aqui exposto buscou esboçar uma reflexão a partir da percepção das escolas institucionais como espaços de inovação no âmbito do MP brasileiro, destacando a potencialidade da produção do conhecimento engendrado internamente.

Em linhas gerais, a experiência do GEDHA/CEAF-MPPA evidencia que a produção do conhecimento no âmbito institucional exige analisar, produzir e difundir estudos sobre as funções constitucionais do MP, tendo como horizonte o cumprimento eficiente das atribuições do órgão; exige analisar o contexto socioterritorial específico sob a área de atuação da unidade ou ramo do MP; requer que a pesquisa empreendida se direcione a partir das diretrizes e dos objetivos do PEI-MPPA. Em outras palavras, trata-se de uma pesquisa aplicada e direcionada, fomentando soluções tecnológicas integradas, fortalecendo a cultura de uma atuação orientada por dados e informações, dentro da perspectiva de uma gestão estratégica, promovendo resultados mais eficientes nos serviços prestados à sociedade.

Em conformidade com as proposições de Goulart (2015), entendemos que as escolas institucionais do MP têm como objetivo central a produção e a difusão do conhecimento direcionadas à melhoria do desempenho do órgão ministerial. Para isso, necessita de um corpo de pesquisadores/professores vinculados à instituição e, assim, comprometidos com ela. Sobretudo, porque as escolas institucionais do MP diferenciam-se das universidades, tanto por sua atividade de formação de servidores e membros quanto de produção do conhecimento, que é essencialmente aplicada às funções constitucionais do MP.

Deste modo, a implementação do Observatório de Direitos Humanos do MPPA tem demonstrando que a atividade de pesquisa e de produção de conhecimento no âmbito do órgão ministerial, para a devida operacionalização do Observatório, requer construir metodologias de pesquisa próprias, fundamentadas em um referencial teórico e conceitual que lhe dê suporte de validação acadêmico-científica. Em outras palavras, entendemos que produzir conhecimento fora de seus espaços “comuns” (institutos de pesquisas e universidades) exige constituir-se a partir do rigor do fazer ciência, visando à validação científica para fora dos muros institucionais e dentro da comunidade acadêmica.

No que se trata de uma atuação orientada para resultados, tendo como referência as produções do GEDHA/MPPA, em suas atividades de concretização do Observatório de Direitos Humanos do MPPA, em destaque o objetivo específico de auxiliar no acompanhamento das políticas públicas:

Partindo da compreensão de que, os objetivos, o agendamento e os planos de ação das políticas públicas são dados pelo texto constitucional, o MP pode atuar, além de órgão fiscalizador, como modelador de políticas públicas, tendo como fundamento a garantia de direitos. De acordo com este entendimento, o órgão modelador são as instituições que possuem poder de intervir na formulação, execução e avaliação

das políticas públicas. Por outro lado, enquanto fiscalizador, pode atuar sobre a implantação da política, bem como, sobre a conduta pública e administrativa dos ocupantes dos cargos públicos. (Relatório Técnico nº 002-GEDHA/MPPA, p. 25)

De um modo geral, a experiência do Observatório de Direitos Humanos do MPPA tem evidenciado as potencialidades e as perspectivas da produção do conhecimento para o fortalecimento do MP, enquanto agente político de transformação social. Neste contexto, o CEAF-MPPA tem se revelado como espaço de novas tecnologias e de inovação social a partir de novas práticas para o aperfeiçoamento da atuação resolutiva, direcionada principalmente à indução de políticas públicas. Em resumo, o Observatório do MPPA potencializa o papel de agente da vontade política transformadora do MP, “para promover os valores democráticos e defender os direitos fundamentais civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e difusos” (GOULART, 2021, p. 225).

Referências

- BRASIL. *Planejamento Estratégico Nacional: Ministério Público 2020/2029*. Brasília: CNMP, 2019.
- BRASIL. *Planejamento Estratégico Nacional: Ministério Público 2020/2029: primeira revisão. Relatório Final*. Brasília: CNMP, 2023.
- BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.
- BURAWOY, Michael. Por uma sociologia pública. In: BRAGA, Ruy; BURAWOY, Michael (Org.). *Por uma sociologia pública*. São Paulo: Alameda, 2009. p. 17-66.
- CAMBI, Eduardo; PORTO, Letícia de Andrade. *Ministério Público resolutivo e proteção dos direitos humanos*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.
- FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.
- GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte; São Paulo: D'Plácido, 2021.
- GOULART, Marcelo Pedroso. O Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional na sistemática do Ministério Público contemporâneo. *Revista Jurídica ESMP-SP*, v. 7, p. 45-58, 2015.
- IKEDA, J. C. O. O Ministério Público como instituição de transformação social: Expresso Direitos Humanos e a questão da Amazônia. In: PARÁ. *Ministério Público e novas tecnologias: avanços, desafios e perspectivas*. Belém: MPPA/CEAF, 2023.
- IKEDA, J. C. O.; CARNEIRO, Marcelo S. Violações de direitos de comunidades quilombolas em Barcarena/PA e a atuação do MPPA. *Revista de Políticas Públicas*, v. 27, n. 1, p. 254-273, 2023. Dossiê Temático: Amazônia: mudanças climáticas, devastação da natureza e lutas ambientalistas. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br>.

PARÁ. *Planejamento Estratégico Institucional 2021/2029*. Belém: MPPA, 2021.

RECK, Janriê Rodrigues. *O direito das políticas públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SARRUBBO, Mário Luiz. O Ministério Público e o aperfeiçoamento funcional de seus membros. In: SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel (Org.). *Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 728-749.

TEJADAS, Sílvia da Silva. *Avaliação de políticas públicas e garantia de direitos*. São Paulo: Cortez, 2020.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

IKEDA, Joyce Cardoso Olímpio. Relato de experiências: a produção do GEDHA/CEAF-MPPA/CNPq e o Observatório de Direitos Humanos (Projeto Expresso DH). *Revista do Ministério Público Brasileiro – RMPB*, Belo Horizonte, ano 01, n. 02, p. 159-178, jul./dez. 2024. DOI: 10.52028/RMPB.v01.i02.PA.07.

Da lide à pirâmide da litigância: o conflito como objeto de estudo do direito processual¹

Susana Henriques da Costa

Professora Doutora em Processo Civil da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Doutora e Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo. Pesquisadora visitante no Global Legal Studies Center da University of Wisconsin – Madison Law School, na Università degli Studi di Firenze e na University College of London. Atualmente é Coordenadora do Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva do Ministério Público do Estado de São Paulo. É membro do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais, do Instituto Brasileiro de Direito Processual, da Rede de Pesquisa Justiça Civil e Processo Contemporâneo (PROCNET) e da Law and Society Association. É atuante na causa das mulheres na ciência. Contato: suscosta@usp.br.

Sumário: **1** Introdução – **2** A polêmica entre Canelutti e Calamandrei sobre o conceito de lide – **3** O resgate do conflito sociojurídico como objeto do direito processual – **4** O acesso à justiça e a pirâmide da litigância de Felstiner, Abel e Sarat – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução

Qual papel do conflito na produção de conhecimento em direito processual? Estudos que se debruçam sobre o surgimento e a transformação dos conflitos sociojurídicos, a fim de identificar obstáculos de acesso à justiça, pertencem ao campo de estudo do processualista?

¹ Texto originariamente publicado em YARSHELL, Flávio *et al.* (Coord.). *50 anos da Teoria Geral do Processo no Brasil: passado presente e futuro*. Londrina: Toth, 2024. p. 669-681.

O desafio que se propõe neste artigo é responder a essas perguntas de teoria geral do processo. Voltando-se à fase autonomista do processo e à polêmica sobre o conceito de lide, busca-se identificar como a epistemologia positivista restringiu o campo de estudo do processualista, afastando-o do conflito sociojurídico.

A partir da evolução do direito processual, porém, e já na fase instrumentalista do processo, o conflito aos poucos reaparece nos estudos dos processualistas, pautado por problemas cada vez mais complexos.

Como se sustentará nesse texto, diante dos desafios que hoje se apresentam no sistema de justiça, da escassez do direito de acesso à justiça e da necessidade de se analisar de forma crítica escolhas de política judiciária, a análise do surgimento do conflito e da sua transformação parece necessária para se pensar em reformas distributivas, que não ampliem desigualdades sociais já tão marcantes na sociedade brasileira.

2 A polêmica entre Canelutti e Calamandrei sobre o conceito de lide

É clássico o desenvolvimento teórico do conceito de lide realizado por Canelutti. Para o autor, a lide é o conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida. A pretensão é uma manifestação de vontade de subordinação de um interesse alheio a um interesse próprio. A resistência é a não adoção desse comportamento de subordinação e ela pode consistir em uma contestação ou em uma lesão do interesse do adversário.

La pretensión es exigencia de subordinación de un interés ajeno al interés propio. La resistencia es la no adaptación a la subordinación de un interés propio al interés ajeno [...].

La resistencia a la pretensión puede consistir en que, aun sin lesionar el interés, el adversario conteste a la pretensión o, por el contrario, en que, sin contestar a la pretensión, lesione el interés; puede ocurrir también que la resistencia se la despliegue sobre la una y sobre la otra línea a la vez.²

Para Canelutti, a finalidade do processo é a justa composição da lide para *pacificação social* e é justamente essa característica que distingue a função

² CARNELUTTI, Francesco. *Instituciones del Proceso Civil*. Tradução da 5. ed. italiana de Santiago Sentis Melendo. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América, 1950. v. 1. p. 28; 31.

jurisdicional das demais funções do Estado. A lide tem no conflito de interesses seu elemento material e na pretensão e na resistência seus elementos formais.³ Ela se identifica pelos sujeitos, o bem e a pretensão.⁴

Como adepto da teoria abstratista, Carnelutti procura afastar seu olhar da análise centrada no direito de ação, que era comum entre os autores concretistas daquele momento histórico. Ele busca olhar para o objeto do processo, entendido como fenômeno autônomo em relação ao direito material, cujo reconhecimento é pretendido pelo autor.⁵

Calamandrei travou uma polêmica discussão com Carnelutti sobre o conceito de lide em artigos publicados na *Rivista di Diritto Procesuale Civile*, de 1928. Ele inicia sua crítica apontando que a teoria carneluttiana restringe o conteúdo da função jurisdicional porque, ao reduzir a jurisdição à decisão da lide, afasta da função jurisdicional a execução e os processos de jurisdição necessária (que o autor denomina de *processos inquisitórios*), como o processo penal.⁶

O professor fiorentino ataca diretamente a ideia de Carnelutti de que a jurisdição serve principalmente para a pacificação social, que entende ultrapassada em relação à perspectiva centrada no processo estatal então vigente. Escrevendo no auge do positivismo jurídico, Calamandrei sustenta que o principal escopo da função jurisdicional, necessariamente estatal, é garantir a observância da lei no caso concreto.⁷

³ “La litis, por tanto, puede definirse como un conflicto (intersubjetiva) de intereses calificado por una pretensión resistida (discutida). El conflicto de intereses es su elemento material, la pretensión y la resistencia son su elemento formal” (CARNELUTTI, Francesco. *Instituciones del Proceso Civil*. Tradução da 5. ed. italiana de Santiago Sentis Melendo. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América, 1950. v. 1. p. 28).

⁴ CARNELUTTI, Francesco. *Instituciones del Proceso Civil*. Tradução da 5. ed. italiana de Santiago Sentis Melendo. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América, 1950. v. 1. p. 38-39.

⁵ “Parlo naturalmente dell'azione, come la intendo io e come ritengo che debba essere intesa, per trovar la sua distinzione dal diritto materiale; diritto di ottenere la sentenza o la esecuzione. Diverso può essere il modo di vedere per quelli che, con le note formule del diritto alla sentenza favorevole o del potere di attuare la volontà della legge, sacrificano ancora il diritto subiettivo processuale sull'altare del diritto materiale; questi, in conclusione, finiscono per porre come contenuto del processo non l'azione ma, sotto la maschera di questo, il *rapporto giuridico de quo agitur*; così fa, in verità, anche Calamandrei, nel cui scritto apparisce chiaramente la fungibilità tra questi due concetti” (CARNELUTTI, Francesco. Lite e funzione processuale: postilla. *Rivista di Diritto Processuale Civile*, v. 5, n. 1, p. 23-37, 1928. p. 33).

⁶ “Difronte alla teoria carneluttiana, la quale, ponendo la composizione della lite come scopo caratteristico del processo di cognizione, deve logicamente tagliar fuori dal campo propriamente giurisdizionale tutti quei processi di cognizione che non servono a questo scopo, cioè i processi civili a tipo inquisitorio e tutti indistintamente i processi penali” (CALAMANDREI, Piero. Il concetto di lite nel pensiero di Francesco Carnelutti. *Rivista di Diritto Processuale Civile*, v. 5, n. 1, p. 3-22, 1928. p. 19).

⁷ “Considerare oggi la giurisdizione come semplice definizione di controversie mi pare che sia rimpicciolirne la finalità. Non si nega che agli albori storici della civiltà possa rintracciarsi nell'arbitrato la prima origine della funzione giurisdizionale, inizialmente contenuta nei limiti di una interposizione di un terzo tra contendenti, al solo scopo di dirimere il conflitto individuale e di mantenere, col divieto dell'autodifesa, la pace sociale; ma in luogo di questo

A crítica mais contundente de Calamandrei, porém, é com relação à própria noção de lide e seus elementos identificadores. Para o autor, quando Carnelutti trata como elementos identificadores da lide os seus sujeitos, o bem e a pretensão, prescinde do substrato jurídico para a identificação do objeto da função jurisdicional. Para o autor, a cisão que a teoria carneluttiana faz entre a lide e a relação jurídica material é equivocada. É dentro desta discussão que Calamandrei sustenta que a lide, como concebida por Carnelutti, trata-se de um conceito sociológico que deve ser indiferente ao processo.

E torno perciò al punto di partenza: si può dire che la lite, individuata nei tre suddetti elementi (*parti, bene, interessi*) e così nettamente purificata da ogni riferimento alla tutela giuridica pretesa dalle parti, costituisca l'oggetto immediato della funzione giurisdizionale? Si può dire che bastino quei tre suddetti elementi a circoscrivere il campo della attività intellettuale del giudice, a delimitare il tema della sua decisione? A questa domanda credo che risponderrebbe di no lo stesso Carnelutti: la lite così concepita è infatti non soltanto separata dal processo, in quanto esiste prima e all' infuori di esso, ma addirittura *indifferente per il processo*, inquanto le manca quel riferimento alla tutela giuridica degli interessi in contrasto della quale il processo è appunto lo strumento. Finché la lite si presenta come individuata nei soli tre elementi differenziali che il C. enumera, essa appartiene al mondo sociologico, non al mondo giuridico: essa potrà essere composta da un paciere che si interponga tra le parti senza bisogno che queste invochino una precisa tutela giuridica dei rispettivi loro interessi, ma non entra in quell'ordine di fenomeni al quale si limita il campo visivo del giudice. Affinché la lite possa entrare nel processo occorre dunque che essa sia presentata al giudice, anziché nel suo aspetto sociologico, nel suo aspetto giuridico [...].⁸

Embora Carnelutti tenha se defendido das críticas recebidas,⁹ o fato é que as palavras de Calamandrei repercutiram bastante na doutrina processual brasileira,

intento della pacificazione sociale, che in origine basta a giustificare l' intervento della consociazione nelle liti dei consociati, lo Stato moderno ha posto, da quando al giudice è stato riservato l' ufficio di applicare a casi concreti norme giuridiche generali già formulate in astratto dal legislatore, un intento più alto, che è quello di garantire e controllare a posteriori nei casi concreti la osservanza della volontà dello Stato, già manifestata a priori nella legge" (CALAMANDREI, Piero. Il concetto di lite nel pensiero di Francesco Carnelutti. *Rivista di Diritto Processuale Civile*, v. 5, n. 1, p. 3-22, 1928. p. 7).

⁸ CALAMANDREI, Piero. Il concetto di lite nel pensiero di Francesco Carnelutti: lite e processo. *Rivista di Diritto Processuale Civile*, v. 5, n. 1, p. 89-98, 1928. p. 92-93.

⁹ "Se non mi inganno, la obbiezione fondamentale è questa: poiché, secondo le mie idee, elementi della lite sono soltanto persone (parti), beni e interessi e non le ragioni giuridiche, come può la lite essere obbietto del processo, il quale opera soltanto con le ragioni giuridiche? Ho da replicare soltanto che le ragioni giuridiche hanno, nel processo,

especialmente depois de encampadas por Liebman.¹⁰ Por muito tempo, portanto, o conflito sociojurídico foi entendido como fenômeno externo e alheio ao estudo do direito processual. Era matéria afeta aos cientistas sociais, mas não aos processualistas.

3 O resgate do conflito sociojurídico como objeto do direito processual

Não há dúvida de que o conceito de lide não explica bem o recorte do mérito do *processo judicial* (estatal) e não pode servir para definir o objeto da relação jurídica processual. Nesse sentido, a construção carneluttiana foi definitivamente rejeitada, seja pela crítica de Calamandrei, seja por todas as outras que a ela se seguiram. Isso não significa que todas as ideias de Carnelutti, especialmente as pertinentes ao fim pacificador do direito processual, devam desconsideradas.

É importante lembrar que o debate entre Carnelutti e Calamandrei está historicamente situado na chamada fase autonomista do direito processual. Essa fase remonta o período do positivismo jurídico, em que os processualistas, focados em afirmar o caráter científico do direito processual, bem como sua autonomia em relação ao direito material, empenhavam-se na construção de conceitos e teorias abstratas, capazes de explicar de forma sistemática o fenômeno do processo judicial estatal.

Embora extremamente importante para seu desenvolvimento conceitual, a fase autonomista foi superada pela chamada fase instrumentalista do direito processual.¹¹

la stessa funzione delle medicine nella cura; sono i mezzi coi quali il giudice riesce a guarire la lite. Appunto con le ragioni giuridiche il processo opera sulla lite. Ciò spiega perché sia rigorosamente esatta la affermazione che le ragioni giuridiche sono estranee alla nozione della lite; tanto estranee quanto le medicine alla malattia. Ne ciò contrasta col fatto che la lite sia un conflitto di interessi regolato dal diritto; così si vuol dire soltanto che il diritto dà modo di comporlo in quanto ne appresta la cura; che, insomma, la lite e una malattia guaribile; ma non capisco come se ne possa dedurre che un elemento della malattia siano le medicine" (CARNELUTTI, Francesco. Lite e processo: postilla. *Rivista di Diritto Processuale Civile*, v. 5, n. 1, p. 99-105, 1928. p. 99-100). Depois de defender seu conceito de lide, Carnelutti vai defender que são as questões as responsáveis por ligar a lide à razão jurídica no processo.

¹⁰ LIEBMAN, Enrico Tulio. O despacho saneador e o julgamento de mérito. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 88, v. 767, p. 737-753, set. 1999. p. 745. Dinamarco endossa a crítica de Calamandrei: "Como conceito sociológico, a lide presta-se com muita utilidade para justificar didaticamente a necessidade do processo e do exercício da jurisdição, quando se trata de matéria disponível (especialmente, direito das obrigações), sendo possível a satisfação da pretensão pela pessoa a quem dirigida e, portanto, sendo relevante a sua resistência. Fora disso, o conceito se mostra inadequado e, mesmo com as adaptações que vão sendo tentadas, não serve para figurar assim ao centro da ciência do processo" (DINAMARCO, Cândido Rangel. O conceito de mérito em processo civil. In: DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamento do direito processual moderno*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 299-349. t. I. p. 322).

¹¹ DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 11.

Hoje, é premissa da teoria geral do processo que o processo é um instrumento a serviço do direito material, voltado à produção de resultados socialmente relevantes pela prestação jurisdicional (acesso à justiça). Dentre os escopos do processo, volta a sobressair o *social*, focado na pacificação de conflitos, conforme já enfatizava Carnelutti.

Conforme ensinam, Cintra, Grinover e Dinamarco:

E hoje, prevalecendo as ideias de Estado Social, em que ao Estado se reconhece a função fundamental de promover a plena realização dos valores humanos, isso deve servir, de um lado, para pôr em destaque a função jurisdicional pacificadora como fator de eliminação dos conflitos que afligem as pessoas e que lhes trazem angústia; de outro, para advertir os encarregados do sistema, quando à necessidade de fazer do processo um meio efetivo para a realização de justiça. Afirma-se que o objetivo-síntese do Estado contemporâneo é o bem comum e, quando se passa ao estudo da jurisdição, é lícito dizer que a projeção particularizada do bem comum nessa área é a pacificação com justiça.¹²

Entendido como campo do conhecimento que estuda a resolução (pacificação) de conflitos, o objeto de análise do direito processual deixou de se restringir ao estudo do processo estatal e da dogmática jurídica e se alargou para abranger formas extrajudiciais de resolução de conflitos, como exemplo, os métodos consensuais (conciliação e mediação), a arbitragem e o processo administrativo.

Nesse movimento, o conflito sociojurídico volta a se colocar como pauta dos processualistas. E, se permanece correta a afirmativa de Calamandrei de que para fins de decisão judicial (processo estatal) importa o recorte do conflito trazido pela parte para a apreciação do juiz (regra da inércia e princípio da correlação entre demanda/sentença), não mais se sustenta defender que ao direito processual não cabe o estudo do conflito, como fenômeno sociojurídico.

O que se pretender refutar, portanto, é a premissa que decorreu da discussão que envolveu o conceito de lide, de que o conflito sociojurídico, isto é, o conflito em sociedade, com repercussão jurídica, porém fora da relação jurídica processual, não deva ser objeto cognoscível dos processualistas. Não se está aqui adotando o

¹² CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 33. Grinover propõe, inclusive, uma redefinição conceitual para a jurisdição baseada na sua função pacificadora, de forma a abranger os mecanismos consensuais de solução de conflitos: "Jurisdição, na atualidade, não é mais poder, mas apenas função, atividade e garantia. E sobretudo, seu principal indicador é o de garantia do acesso à Justiça, estatal ou não, e seu objetivo, o de pacificar com justiça" (GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a processualidade*: fundamentos para uma nova teoria geral do processo. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016. p. 20).

conceito de lide de Cernelutti, mas sim lançando luz para o fenômeno que acontece antes do acesso judiciário (ou mesmo a sua sombra).

Entender o conflito e suas características, atualmente, é essencial para o estudo do direito processual. Para estruturar um sistema multiportas, por exemplo, é preciso entender o conflito, de modo a escolher qual a técnica mais adequada para o caso. Para decidir qual espécie de mediação aplicar, é necessário conhecer o conflito. Para pensar em tutelas diferenciadas e procedimentos especiais, é necessário conhecer o conflito. Para identificar, num processo estrutural, quais os grupos sociais envolvidos, é necessário conhecer o conflito. Para se estabelecer um precedente em matérias de demandas repetitivas, é necessário olhar para a macrolide (conflito) que lhes deu causa.

Em suma, no direito processual contemporâneo, não mais estritamente positivista e autorreferenciado, não mais reduzido ao estudo do processo estatal, porém voltado a obter o acesso à ordem jurídica justa,¹³ não só é possível, mas também recomendável uma abordagem que leve em consideração o conflito sociojurídico.

Há, inclusive, proposta de nova abordagem metodológica, consistente na radicalização da própria ideia de instrumentalidade do processo. É a chamada instrumentalidade metodológica,¹⁴ que propõe um alargamento do campo de investigação do processualista, a partir das características da conflituosidade típica de determinadas áreas do direito material. Sob essas premissas, busca-se construir uma “ideia de processualidade a partir dos conflitos existentes na sociedade, para se chegar ao processo e procedimento adequados para solucioná-los de modo a atingir uma tutela jurisdicional e processual efetiva e justa”.¹⁵

O próprio método de construção de conhecimento no direito processual, portanto, pode partir da análise do conflito sociojurídico.

4 O acesso à justiça e a pirâmide da litigância de Felstiner, Abel e Sarat

Dentro da perspectiva acima defendida, de que o conflito deve ser objeto de análise dos processualistas, há interessante abordagem desenvolvida por

¹³ WATANABE, Acesso à justiça e sociedade moderna. In: WATANABE, Kazuo. *Acesso à ordem jurídica justa (conceito atualizado de acesso à justiça)*. Processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. p. 10.

¹⁴ A ideia é originariamente desenvolvida por SALLES, Carlos Alberto de. A instrumentalidade metodológica do processo. In: SIMONS, Adrian; MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; RAGONE, Alvaro Pérez; LUCON, Paulo Henrique dos Santos (Org.). *Estudos em homenagem a Ada Pellegrini Grinover e José Carlos Barbosa Moreira*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. p. 297-308.

¹⁵ GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016. p. 13.

pesquisadores norte-americanos, dentro do chamado movimento de *Law and Society*,¹⁶ que Galanter¹⁷ identifica como um dos eixos de análise que decorreu dos estudos sobre acesso à justiça da década de 70 do século XX, chamada de *perspectiva da disputa*.

Felstiner, Abel e Sarat¹⁸ são os precursores dessa perspectiva, pois autores de um artigo paradigmático que lançou as suas bases. Nesse estudo, os autores sustentam que as instituições materializam seus processos em autos para dar às disputas uma forma concreta que permita sua análise retrospectivamente. Porém, disputas não são coisas, são construções sociais.

Propõem, a partir desta premissa, o estudo do surgimento e transformação das disputas, o que significa estudar o processo social enquanto ele acontece. Sua ideia central é a de que, em todas as sociedades, os conflitos sociojurídicos se estruturam na forma de uma pirâmide e que, da passagem de um degrau da pirâmide para outro, há o afunilamento, decorrente de inúmeras causas, como déficits informacionais, intimidação pelo sistema de justiça ou valor de custas e honorários.

A perspectiva da disputa ofereceu uma estrutura teórica para representação da gama de preocupações de acesso e um estímulo poderoso para a ampliação da agenda sobre o tema. O modelo de pirâmide apontava para múltiplas possibilidades de desconexão entre os estágios da construção da adjudicação. Uma parte lesada pode deixar de perceber o dano ou deixar de atribuí-lo a um ato humano. Ignorância, intimidação ou barreiras de custo podem inibir a parte de formular uma demanda, prosseguir numa disputa ou obter ajuda legal. Além disso, a falta de recursos e de poder de permanência podem minar o uso efetivo do Judiciário. Nesse sentido, a noção de Acesso à Justiça era tida como capaz de compreender todas essas conexões.¹⁹

Felstiner, Abel e Sarat categorizam três estágios no surgimento e transformação dos conflitos. O primeiro deles é a transformação de uma experiência danosa não percebida em experiência danosa percebida. Nesse primeiro estágio, que

¹⁶ Para entender melhor esse movimento, v. SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *Acesso à justiça, litigiosidade e o modelo processual civil brasileiro*. Tese (Livre Docência) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2018.

¹⁷ GALANTER, Marc. Acesso à Justiça em um mundo de capacidade social em expansão. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jun. 2015. p. 39.

¹⁸ FELSTINER, William L. F.; ABEL, Richard; SARAT, Austin; FELSTINER, William L. F. The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claiming. *Law and Society Review*, v. 15, n. 3/4, p. 631-654, 1980-1981.

¹⁹ GALANTER, Marc. Acesso à Justiça em um mundo de capacidade social em expansão. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jun. 2015. p. 40.

denominam de *naming*, diferenças de classe, educação, conexões sociais importam e impactam no reconhecimento da lesão.²⁰

O segundo estágio é a transformação de uma experiência percebida como danosa em uma queixa. Isso ocorre quando alguém atribui a responsabilidade pelo dano a outra pessoa ou entidade. É esse estágio, denominado *blaming*, que permite a alguém entender um dano como ilícito e passível de reparação.²¹

Por fim, o terceiro estágio, o *claiming*, é atingido quando a pessoa que sofreu a experiência danosa dá voz a sua queixa e busca alguma reparação. Quando essa reivindicação ocorre no processo formal estatal de resolução de conflitos, ela é chamada de disputa. Portanto, nem todo *claiming* significa o ajuizamento de uma demanda judicial, podendo ocorrer *claiming* em instâncias privadas ou administrativas.²²

Os autores, ainda, apontam para a importância de se atentar para os estágios iniciais das disputas e para os fatores determinantes para que o *naming*, o *blaming* e o *claiming* ocorram. Isso pode aprimorar a forma como se desenvolvem as disputas, bem como permitir uma melhor avaliação das instituições que as processam.²³

Estudar o conflito sociojurídico e como ele impacta o desenho dos seus respectivos mecanismos de solução não é um exercício meramente descritivo. Isso ocorre porque os conflitos não são estáticos e precisam ser entendidos dentro da sua dinamicidade e complexidade. É a partir da perspectiva de disputas que é possível identificar óbices de acesso à justiça anteriores ao ajuizamento da demanda, que impedem grupos sociais, especialmente os vulneráveis, de concretizar seus direitos. É pela análise da trajetória das disputas e do grau de afunilamento da pirâmide da litigância que se pode verificar se determinado sistema de justiça está atuando de forma redistributiva ou se, ao contrário, atua na ampliação das desigualdades sociais, na medida em que só lida com a parcela da população que foi capaz de ultrapassar todos os estágios de transformação do conflito até chegar à disputa.

Finally, attention to naming, blaming, and claiming permits a more critical look at recent efforts to improve “access to justice.” The public commitment to formal legal equality, required by the prevailing ideology of

²⁰ FELSTINER, William L. F.; ABEL, Richard; SARAT, Austin; FELSTINER, William L. F. The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claiming. *Law and Society Review*, v. 15, n. 3/4, p. 631-654, 1980-1981. p. 635.

²¹ FELSTINER, William L. F.; ABEL, Richard; SARAT, Austin; FELSTINER, William L. F. The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claiming. *Law and Society Review*, v. 15, n. 3/4, p. 631-654, 1980-1981. p. 635.

²² FELSTINER, William L. F.; ABEL, Richard; SARAT, Austin; FELSTINER, William L. F. The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claiming. *Law and Society Review*, v. 15, n. 3/4, p. 631-654, 1980-1981. p. 635-636.

²³ FELSTINER, William L. F.; ABEL, Richard; SARAT, Austin; FELSTINER, William L. F. The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claiming. *Law and Society Review*, v. 15, n. 3/4, p. 631-654, 1980-1981. p. 636.

liberal legalism, has resulted in substantial efforts to equalize access at the later stages of disputing, where inequality becomes more visible and implicates official institutions; examples include the waiver of court costs, the creation of small claims courts, the movement toward informalism, and the provision of legal services (see R. Abel, 1979c). Access to justice is supposed to reduce the unequal distribution of advantages in society; paradoxically it may amplify these inequalities. The ostensible goal of these reforms is to eliminate bias in the ultimate transformation: disputes into lawsuits. If, however, as we suspect, these very unequal distributions have skewed the earlier stages by which injurious experiences become disputes, then current access to justice efforts will only give additional advantages to those who have already transformed their experiences into disputes. That is, these efforts may accentuate the effects of inequality at the earlier, less visible stages, where it is harder to detect, diagnose, and correct (cf. R. Abel, 1978:339).²⁴

Analisar trajetória do conflito qualifica, ainda, o debate público sobre as instituições da justiça e seus atores. Por exemplo, esse estudo é importante para testar narrativas como a de que os Tribunais estariam congestionados com demandas predatórias dos litigantes eventuais, ou mesmo a de que o “brasileiro é um povo que litiga muito”, pois há mais de 80 milhões de processos pendentes no Judiciário. Esse tipo de conclusão, quando baseado somente no número absoluto do acervo do Judiciário, é deveras míope. Para se avaliar o “grau de litigiosidade” de uma sociedade, é necessário enxergar o conflito sociojurídico desde o seu nascimento até o ajuizamento formal das múltiplas demandas que dão ensejo à litigância repetitiva. A depender dessa análise, será possível concluir com mais seriedade se determinada sociedade é altamente litigante ou se, ao contrário, é caracterizada por violações em massa de direitos que acabam, em função do afunilamento da pirâmide, desembocando em volume quantitativamente significativo no Judiciário, porém em proporção restrita se comparada à base da pirâmide.²⁵

²⁴ FELSTINER, William L. F.; ABEL, Richard; SARAT, Austin; FELSTINER, William L. F. The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claiming. *Law and Society Review*, v. 15, n. 3/4, p. 631-654, 1980-1981. p. 636-637.

²⁵ “We noted earlier that transformation studies render problematic one of the most fundamental political judgments about disputing—that there is too much of it, that Americans are an over-contentious people, far too ready to litigate (e.g., Rosenberg, 1972; Ehrlich, 1976; Kline, 1978). The transformation perspective suggests that there may be too little conflict in our society. Many studies are ‘court-centered.’ They assess conflict from the point of view of courts which perceive their resources to be limited (cf. Heydebrand, 1979). From this viewpoint, any level of conflict that exceeds the court’s capacities is ‘too much.’ Things look very different, however, if we start with the individual who has suffered an injurious experience. That is what the transformations point of view makes us do. It encourages inquiry into why so few such individuals even get some redress” (FELSTINER, William L. F.; ABEL, Richard; SARAT,

Por exemplo, a Defensoria Pública de São Paulo foi procurada por cerca de 8.000 famílias que buscavam vagas em creche para seus filhos no município de São Paulo no ano de 2013. Eram cerca de 55 novos casos por dia. A Secretaria Municipal de Educação recebeu, em 2014, 14.040 ordens judiciais para matrícula de crianças em creches. Os dados absolutos podem indicar, num primeiro momento, um excesso de judicialização. Partindo do número oficial da Secretaria Municipal de Educação, porém, de que havia mais de 160 mil crianças na fila de espera para vaga em creche em setembro de 2014, o montante de 14.040 determinações judiciais de inclusão recebidos pelo município representa cerca de 7,73% dessa litigância. Nesse caso, o afunilamento da pirâmide da litigância fica evidente e a conclusão de excesso de acesso à justiça se mostra equivocada.²⁶

Se é correto que a perspectiva de disputas é uma abordagem adotada pela sociologia jurídica, não há por que ela também não servir de base para os estudos dos processualistas. De fato, há aspectos do surgimento e da transformação dos conflitos que são mais bem entendidos, analisados e endereçados por quem tem conhecimento das normas processuais e das instituições do sistema de justiça. Por exemplo, discutir o modelo de assistência judiciária gratuita é tarefa que os acadêmicos do direito processual enfrentam e que pode ser mais bem abordada, como visto acima, não só com a consideração da quantidade de demandas que são ajuizadas, mas principalmente pela quantidade de conflitos que deixam de chegar ao Judiciário. Repensar um sistema de custas, que é objeto de discussão pelo direito processual, deve considerar a pirâmide da litigância sob pena de acentuar as desigualdades sociais.

Da mesma forma, a estruturação de um sistema de filtros administrativos e/ou consensuais obrigatórios antes da judicialização deve ponderar quais os grupos sociais envolvidos em cada caso e discriminar aqueles que teriam seu acesso dificultado por um degrau a mais na pirâmide da litigância e os que seriam por ele indiferentes e/ou beneficiados. Por exemplo, os dados mostram que os idosos, as classes D e E e as pessoas com baixa escolaridade utilizam consideravelmente menos a plataforma consumidor.gov, porém os jovens das classes A e B e com alta escolaridade são os principais frequentadores desta forma de solução extrajudicial de conflitos. Pensar em filtros de *online dispute resolution* estratificados por idade,

Austin; FELSTINER, William L. F. The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claiming. *Law and Society Review*, v. 15, n. 3/4, p. 631-654, 1980-1981. p. 651).

²⁶ COSTA, Susana Henriques da. Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São Paulo. *Civil Procedure Review*, v. 7, n. 2, p. 38-68, 2016. p. 46. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/123>. Acesso em: 12 out. 2023.

formação e classe social pode ser uma resposta mais justa em matéria consumerista que a adoção indiscriminada da técnica de filtragem obrigatória de demandas. Essa reflexão só é possível ao processualista, sob a perspectiva das disputas.²⁷

Há, ainda, projetos de lei em trâmite, propondo a desjudicialização da execução civil e fiscal. Em todos, há previsão de delegação da atividade jurisdicional para entes administrativos que passariam a ser responsáveis, dentre outros, pela penhora de bens do executado.²⁸ A intervenção judicial somente ocorreria em caso de oposição de embargos à execução, depois de garantido o juízo. Sem embargo da necessidade de se pensar em uma forma de dar mais efetividade ao processo de execução – que é o grande gargalo da justiça brasileira –, a alteração proposta pelos projetos deve ser analisada também a partir da perspectiva de disputa, na medida em que cria duas instâncias diferentes para o exercício de direito de defesa do executado (inicialmente administrativa e, posteriormente, judicial). A depender do quão afunilada seja a pirâmide da litigância, essa escolha pode se tornar mais ou menos legítima em termos de acesso à justiça. É, sem dúvida, o processualista, conhecedor da dogmática processual, quem tem as melhores condições de fazer essa análise.

Como se vê pelos exemplos acima, a perspectiva de disputas necessariamente leva em consideração, além da dogmática jurídica, a realidade empírica. Seu método propõe o contraste entre o *law in the books* e o *law in action* e, na maior parte das vezes, implica análises que Sandefur chamou de *bottom up*, ou seja, pesquisas que partam da análise de conflitos sociojurídicos, em tese justiciáveis, mas que acabam, por múltiplas e complexas razões, não sendo assim reconhecidos ou mesmo reivindicados.²⁹

5 Considerações finais

Acesso à justiça é um direito social constitucionalmente garantido (art. 5º, inc. XXXV, CF) e, como tal, é um recurso escasso, que demanda escolhas políticas,

²⁷ COSTA, Susana Henriques da; ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; DELCHIARO, Mariana Tonolli Chivavone; CHIUZULI, Daniele Rocha. Quem paga a conta do congestionamento do Judiciário brasileiro? *Jota*, 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/quem-paga-a-conta-do-congestionamento-do-judiciario-brasileiro-21022022>. Acesso em: 11 out. 2023.

²⁸ Art. 41-F, PL nº 4.257/19 (execução fiscal), arts. 28 e ss., PL nº 2.488/22 (execução fiscal) e art. 18, PL nº 6.204/19 (execução civil).

²⁹ “Bottom-up research employs a variety of methods and theoretical perspectives, but a core concept uniting this work is that of justiciable events: happenings and circumstances that raise legal issues, but that people may never think of as legal and with respect to which they may never take any legal action” (SANDEFUR, Rebecca L. Access to civil justice and race, class, and gender inequality. *Annual Review of Sociology*, v. 34, n. 1, p. 339-358, 1º ago. 2008. p. 341. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.34.040507.134534>).

inseridas em determinado contexto social.³⁰ O direito processual não deve se manter alheio à análise dessas escolhas, até porque, na maioria das vezes, elas impactam as normas procedimentais e implicam redesenho das instituições do sistema de justiça.

Conforme sintetiza Watanabe:

- a) o direito de acesso à justiça é, fundamentalmente, direito de acesso à ordem jurídica justa;
- b) são dados elementares desse direito: (1) o direito à informação e perfeito conhecimento do direito substancial e à organização de pesquisa permanente a cargo de especialistas e orientada à aferição constante da adequação entre e a realidade socioeconômica do País; (2) direito de acesso à Justiça adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o objetivo de realização da ordem jurídica justa; (3) direito à preordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a efetiva tutela de direitos; (4) direito à remoção de todos os obstáculos que se antepõem ao acesso efetivo à Justiça com tais características.³¹

Uma boa parte dos dados elementares propostos pelo autor demanda análise sociojurídica e volta-se para o surgimento e a transformação dos conflitos, até sua eventual concretização por mecanismos de solução estatais ou paraestatais.

Se é verdade que o “problema do acesso à justiça traz à tona não somente um programa de reformas, mas também um método de pensamento”,³² esse método não pode prescindir de um olhar para o conflito sociojurídico e, dentro dele, da adoção, quando pertinente ao problema enfrentado, da perspectiva de disputas. Como ensina Galanter, a “perspectiva da disputa oferece não apenas uma taxonomia de pontos de estrangulamento do acesso, mas também a base para avaliação crítica de arranjos legais”.³³

Pesquisas acadêmicas que adotem a perspectiva de disputas para o diagnóstico de problemas de acesso à justiça e para sugestão de respostas procedimentais e/ou institucionais são, portanto, pesquisas no campo do direito processual.

³⁰ COSTA, Susana Henriques da; GABBAY, Daniela Monteiro; ASPERTI, Maria Cecília Araújo. Acesso à justiça no Brasil: reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, v. 6, n. 3, p. 152-181, set./dez. 2019. p. 155-158.

³¹ WATANABE, Acesso à justiça e sociedade moderna. In: WATANABE, Kazuo. *Acesso à ordem jurídica justa (conceito atualizado de acesso à justiça)*. Processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. p. 10.

³² WATANABE, Acesso à justiça e sociedade moderna. In: WATANABE, Kazuo. *Acesso à ordem jurídica justa (conceito atualizado de acesso à justiça)*. Processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. p. 3.

³³ GALANTER, Marc. Acesso à Justiça em um mundo de capacidade social em expansão. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jun. 2015. p. 40.

Esse tipo de análise é essencial para que se consiga pensar em respostas complexas para o problema complexo que é o acesso à justiça no Brasil.

Referências

- CALAMANDREI, Piero. Il concetto di lite nel pensiero di Francesco Carnelutti. *Rivista di Diritto Processuale Civile*, v. 5, n. 1, p. 3-22, 1928.
- CALAMANDREI, Piero. Il concetto di lite nel pensiero di Francesco Carnelutti: lite e processo. *Rivista di Diritto Processuale Civile*, v. 5, n. 1, p. 89-98, 1928.
- CARNELUTTI, Francesco. *Instituciones del Proceso Civil*. Tradução da 5. ed. italiana de Santiago Sentis Melendo. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América, 1950. v. 1.
- CARNELUTTI, Francesco. Lite e funzione processuale: postilla. *Rivista di Diritto Processuale Civile*, v. 5, n. 1, p. 23-37, 1928.
- CARNELUTTI, Francesco. Lite e processo: postilla. *Rivista di Diritto Processuale Civile*, v. 5, n. 1, p. 99-105, 1928.
- CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- COSTA, Susana Henriques da. Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São Paulo. *Civil Procedure Review*, v. 7, n. 2, p. 38-68, 2016. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/123>. Acesso em: 12 out. 2023.
- COSTA, Susana Henriques da; ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; DELCHIARO, Mariana Tonolli Chiavone; CHIUZULI, Daniele Rocha. Quem paga a conta do congestionamento do Judiciário brasileiro? *Jota*, 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/quem-paga-a-conta-do-congestionamento-do-judiciario-brasileiro-21022022>. Acesso em: 11 out. 2023.
- COSTA, Susana Henriques da; GABBAY, Daniela Monteiro; ASPERTI, Maria Cecília Araújo. Acesso à justiça no Brasil: reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, v. 6, n. 3, p. 152-181, set./dez. 2019.
- COSTA, Susana Henriques da; GABBAY, Daniela Monteiro; ASPERTI, Maria Cecília Araújo; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. E agora? Pesquisar, ensinar e experienciar o processo civil. *Revista Eletrônica Direito e Sociedade*, Canoas, v. 10, n. 2, p. 87-106, ago. 2022.
- COSTA, Susana Henriques da; GABBAY, Daniela Monteiro; FERRAZ, Leslie Shérída; ECONOMIDES, Kim; ALMEIDA, Frederico; ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; CHASIN, Ana Carolina; CUNHA, Luciana Gross; LAURIS, Élda; TAKAHASHI, Bruno. Mesa de debates: repensando o acesso à justiça: velhos problemas, novos desafios. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 4, n. 3, p. 176-209, out. 2017.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. O conceito de mérito em processo civil. In: DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamento do direito processual moderno*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 299-349. t. I.
- FELSTINER, William L. F.; ABEL, Richard; SARAT, Austin; FELSTINER, William L. F. The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claiming. *Law and Society Review*, v. 15, n. 3/4, p. 631-654, 1980-1981. DOI: <https://doi.org/10.2307/3053505>.
- GALANTER, Marc. Acesso à Justiça em um mundo de capacidade social em expansão. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jun. 2015.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.

LIEBMAN, Enrico Tulio. O despacho saneador e o julgamento de mérito. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 88, v. 767, p. 737-753, set. 1999.

SALLES, Carlos Alberto de. A instrumentalidade metodológica do processo. In: SIMONS, Adrian; MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; RAGONE, Alvaro Pérez; LUCON, Paulo Henrique dos Santos (Org.). *Estudos em homenagem a Ada Pellegrini Grinover e José Carlos Barbosa Moreira*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. p. 297-308.

SANDEFUR, Rebecca L. Access to civil justice and race, class, and gender inequality. *Annual Review of Sociology*, v. 34, n. 1, p. 339-358, 1º ago. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.34.040507.134534>.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *Acesso à justiça, litigiosidade e o modelo processual civil brasileiro*. Tese (Livre Docência) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2018.

WATANABE, Acesso à justiça e sociedade moderna. In: WATANABE, Kazuo. *Acesso à ordem jurídica justa (conceito atualizado de acesso à justiça)*. Processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. p. 3-10.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

COSTA, Susana Henriques da. Da lide à pirâmide da litigância: o conflito como objeto de estudo do direito processual. *Revista do Ministério Público Brasileiro – RMPB*, Belo Horizonte, ano 01, n. 02, p. 179-193, jul./dez. 2024. DOI: 10.52028/RMPB.v01.i02.SP.08.

DOCTRINA

ARTIGOS

Modelo processual estrutural e atuação extrajudicial do Ministério Público: funcionalidade, consensualidade e efetividade

Structural procedural model and extrajudicial action of the Public Prosecutor's Office: functionality, consensuality and effectiveness

Fernando Rodrigues Martins

Doutor e Mestre pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Investigador científico no Max-Planck Hamburg. Professor de Graduação e do Programa de Mestrado na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia. Diretor-Presidente do Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor – Brasilcon. Procurador de Justiça em Minas Gerais.

Gisela Potério Santos Saldanha

Procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Titular da Procuradoria Especializada na Defesa de Direitos Difusos. Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Gama Filho. Mestre em Direito Processual pela PUC Minas. Doutora pela Universidad de Deusto/Espanha.

Resumo: A pesquisa presente reflete o tema dos processos estruturais como modelo processual, entretanto, compatibilizando extrajudicialmente com as funções institucionais do Ministério Público, bem como apresentando propostas de regulação interna do tema com o claro objetivo de buscar novos instrumentos para efetividade dos direitos fundamentais nas questões complexas.

Palavras-chave: Decisões complexas. Estado de coisas desconformes. Tempo. Flexibilidade. Finalidade. Complexidade. Inquérito civil público estrutural.

Summary: The present research reflects the theme of structural processes as a procedural model, however, making it compatible extrajudicially with the institutional functions of the Public Prosecutor's Office, as well as presenting proposals for internal regulation of the topic with the clear objective of seeking new instruments for the effectiveness of fundamental rights in complex issues.

Keywords: Complex decisions. Non-conforming state of affairs. Time. Flexibility. Purpose. Complexity. Structural public civil inquiry.

Sumário: **1** Introdução. Fontes jurídicas e “ondas de recepção” – **2** Processo estrutural: modelo processual aproximado da tópica – **3** Processos estruturais: despolarização, participação e deveres fundamentais do Ministério Público – **4** A atuação estrutural do Ministério Público. Uma proposta – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução. Fontes jurídicas e “ondas de recepção”

As fontes jurídicas do direito brasileiro são historicamente influenciadas pelo direito estrangeiro (notadamente europeu), descurando-se das tradições dos povos originais¹ a partir do processo cultural de colonização, com intervenções compreendidas em três *ondas de recepção*.²

Na *primeira vaga*, quando ainda Império, destacam-se as aplicações silogistas previstas no direito romano, Ordenações (Afonsinas, Manuelinas e Filipinas), bem como Lei da Boa Razão. Ao final do Império e início da República, abriu-se a *segunda vaga* com forte interferência das codificações clássicas, com evidência ao *Code francês* e ao BGB alemão. Entretanto, na *terceira vaga*, correspondente à metade do século XX para os tempos atuais, é o direito anglo-saxônico que mais potencializa sua preponderância internamente.³

Muitas demonstrações de aproximação ao *common law* são observadas nesta quadra em diversos âmbitos: contratos (*franchising, factoring, leasing*); direito digital (*neurolaw, gatekeeper, behavioral economics, shared economy, algorithmic discrimination*); direito penal (*presumption of innocence, freedom, legality*); direito administrativo (*compliance, enforcement, deterrence*) direito processual penal (*proof for the prosecution, grand jury system*).

Também no processo civil essa influência é muito bem perceptível. A adoção dos precedentes vinculantes (CPC, art. 926) é exemplo firme de busca não só de

¹ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio; BORGES, Guilherme Roman. *A superação do direito como norma: uma revisão descolonial da teoria do direito brasileiro*. São Paulo: Almedina Brasil, 2020.

² VICENTE, Dário Moura. O lugar dos sistemas jurídicos lusófonos entre as famílias jurídicas. In: MIRANDA, Jorge (Org.). *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Martim de Albuquerque*. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa/Coimbra Ed., 2010. v. 1. p. 401-429.

³ RODRIGUES JUNIOR, Otávio Luiz. A influência do BGB e da doutrina alemã no direito civil do século XX. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 938, p. 79-155, 2013.

estabilidade, integridade e coerência, mas, sobretudo, de concreção do princípio da segurança jurídica sem que o sistema de uniformização de jurisprudência seja estático, haja vista as possibilidades de superação (*overruling/overriding*) ou diferenciação (*distinguishing*). Essa *onda de recepção* modificou totalmente o *direito jurisprudencial brasileiro*,⁴ renovando as funções dos Tribunais, inclusive em diálogo direto com a sociedade: *direito como integridade*.⁵

Mas outra influência há.

2 Processo estrutural: modelo processual aproximado da tópica

Também advindo do *common law*, o *processo estrutural* aporta no Brasil pela necessária e essencial proposta de capacidade resolutiva para temas intrincados. Cumpre advertir, portanto, que não se trata de “teoria” importada *pret a porter*, mero casuísmo, senão modelo processual de extrema relevância às questões sociais, especialmente aquelas marcadas pela desigualdade e ausência ou deficiência de políticas públicas.

A questão em si não é “importar” legislação que regule o tema (quase inexistente). Ao contrário, o que se busca é aplicar contribuições concretas e próprias da perspectiva formal-axiológica,⁶ em ambiente historicamente hipercomplexo e injusto, tendo em vista os seguintes eixos binários: i – realizabilidade de soluções emancipatórias (finalidade/meta); ii – etapas e instrumentos adequados de (re)estruturação (meios/modo).

Ora, coincidentemente, esses *eixos binários* dos processos estruturais coincidem com os elementos das políticas públicas, estas últimas assim conceituadas pela doutrina como “arranjos institucionais complexos, expressos em estratégias ou programas de ação governamental, que resultam de processos juridicamente regulados, visando adaptar meios e fins”.⁷

⁴ CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. A força dos precedentes no moderno processo civil brasileiro. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Direito jurisprudencial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 558.

⁵ DWORKIN, Ronald. *A raposa e o porco-espinho*: justiça e valor. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 204. O direito como integridade pressupõe, para o autor: i – toda decisão é uma questão de princípio; ii – ao afirmar determinada liberdade fundamental, ela deve estar afinada verticalmente com os precedentes da Suprema Corte e os preceitos constitucionais; iii – ao utilizar um princípio, o juiz horizontalmente deve atribuir-lhe a mesma importância para outros casos que decide.

⁶ OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 137, 2006.

⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: DUARTE, Luciana Gaspar Melquiades. *Políticas públicas – Possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 251.

Os “litígios estruturais” ou “ações estruturais” têm raízes no direito estadunidense, com destaque nos anos 1950-1960, iniciando na promoção de direitos civis e de reformas de instituições públicas, como escolas e prisões. Caso emblemático na *judicial review* como *Brown v. Board of Education* (1954), que tratava da segregação racial nas escolas, ilustra bem essa origem.⁸

O processo estrutural desencadeia possibilidades de atuações propositivas para necessário enfrentamento e superação de *estado de coisas em desconformidade* não somente aos direitos fundamentais ou outros tipos de direitos (como subjetivos, potestativos etc.) e não exclusivamente diante de ilicitude (*ilícito estrutural*), mas a qualquer situação (mesmo fática) que mereça atenção do interesse público para (re) estruturação.

Não havendo propriamente conceituação legal expressa, independente e própria para situar e conceituar os processos estruturais,⁹ transparece, à melhor medida, compreendê-lo como *modelo processual* de atuação judicial ou extrajudicial na busca de soluções de *problemas estruturais*, assim entendidos aqueles “de origem multicausal, que gera a contínua violação de direitos e impede a concretização de valores constitucionais”.¹⁰

Diz-se *modelo processual*, porque no âmbito da dogmática nacional se associa aos chamados *modelos hermenêuticos* cuja prática é justamente atualizar e promover a melhor capacitação do sistema. Mesmo não sendo dotado, especificamente, de normas prescritivas diretas, permite colmatar as sérias lacunas éticas do ordenamento. Assim, ainda está em posição metodológica, já que atua para o passado (retrospecção) e futuro (prevenção), cooperando efetivamente na diminuição do estado de coisas desconformes. Numa só expressão: *modelo processual hermenêutico-metodológico*.¹¹

A par disso, há outro diálogo entre o *common law* e o *civil law* no que respeitam aos processos estruturais.

É importante lembrar que nas fronteiras do *civil law*, o *problema* ganhou relevância na recuperação realizada por Theodor Viehweg¹² dos estudos de Gian

⁸ FISS, Owen. As formas de justiça. In: FISS, Owen. *Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade*. Tradução de Daniel Porto Godinho da Silva e Melina de Medeiros Rós. Coordenação da tradução de Carlos Alberto de Salles. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 26-27.

⁹ DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada para o processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 303, p. 45-81, 2020.

¹⁰ NERY, Ana Luíza; BERESTINAS, Márcio Florestan. Da possibilidade de resolução extrajudicial de litígios estruturais por meio de celebração e do cumprimento do compromisso de ajustamento de conduta estrutural. *Revista de Direito Privado*, São Paulo, p. 17-51, 2022.

¹¹ REALE, Miguel. *Fontes e modelos do direito: para um novo paradigma hermenêutico*. São Paulo: Saraiva, 1999.

¹² Ver VIEHWEG, Theodor. *Tópica e jurisprudência*. Uma contribuição a investigação dos fundamentos jurídico científicos. 5. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

Battista Vico¹³ e de Aristóteles. O positivismo na década de 50 do século passado já caracterizado pela clausura, insuficiência e incompletude, provocou inúmeras tentativas de suplantação, dentre elas a *técnica do pensamento problemático*, por meio da qual o problema era o ponto essencial de atribuição pelo direito. Para tanto, essa técnica se valia de premissas ou princípios (*topoi*) que auxiliavam na busca de soluções, introduzindo as *normas abertas*.¹⁴

Percebe-se, aqui, diferenciação com a proposta do *common law*, posto que o *problema* ou *problemas* vistos pelos processos estruturais demandam observação mais sociológica, reiterada e pragmática do que jurídica e, igualmente, não se restringem a qualquer caso, mas a situações que revelam estado de coisas inconstitucionais, desconformes e abusivas, geralmente em âmbito coletivo ou *pseudoindividuais*.¹⁵

Entretanto, *ponto comum* pode ser aproveitado em ambas as propostas: as questões relativas aos direitos fundamentais. Observe-se que, no âmbito constitucional, a *interpretação pelo método tópico-sistemático* é amplamente utilizada e recomendável, já que proporciona o caráter prático da hermenêutica, pontuando o caráter relevante do problema, que, junto às normas abertas constitucionais, construirão a melhor decisão *pelo processo aberto de argumentação*,¹⁶ ou aquilo que se trata como *jurisprudência constitucionalmente orientada*.¹⁷

3 Processos estruturais: despolarização, participação e deveres fundamentais do Ministério Público

Os *processos estruturais* têm inequívoco subsídio à teoria do processo civil coletivo brasileiro e, via de consequência, ao Ministério Público como instituição constitucional destinatária de *deveres fundamentais* para promoção de diversas situações jurídicas existenciais, extrapatrimoniais e patrimoniais comunitárias¹⁸ (coletivas ou de interesse individual indisponível).

¹³ *De nostri temporis studiorum ratione*, 1708.

¹⁴ GOMES, Daniela Vasconcelos. Considerações acerca da concretização do direito, diante da complexidade do sistema jurídico contemporâneo. *Revista de Direito Privado*, São Paulo, p. 11-41, 2011.

¹⁵ DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada para o processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 303, p. 45-81, 2020.

¹⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1991. p. 219.

¹⁷ RODOTÀ, Stefano. *El derecho a tener derechos*. Madrid: Editorial Trotta, 2014.

¹⁸ Chamamos de “situações jurídicas patrimoniais comunitárias” aquelas que se afastam à noção da propriedade no conceito clássico civilista, adotando ancoragem conforme os valores constitucionais. Podemos destacar o patrimônio público, histórico, turístico, cultural e paisagístico, o meio ambiente, entre outros.

Vamos a ambos.

Ao *processo civil coletivo*¹⁹ os temas estruturais trazem novas perspectivas: crítica, consensual e altamente diferenciada, porque voltada à efetividade e à democracia. A entrada em vigor da Lei de Ação Civil Pública, mesmo que reforçando a noção anteriormente inaugurada pela Lei de Ação Popular e mais tarde pavimentada pelo capítulo processual (defesa em juízo) do Código de Defesa do Consumidor, não soube vencer as clássicas barreiras do processo civil atomizado e caracterizado pela adjudicação, conservadorismo e polarização.

Com efeito, por vezes as “bitolas” eram e são trocadas: arregimenta-se e dá-se início ao processo coletivo pelas bases ideológicas do direito processual individual, açambarcando a finalidade a ser alcançada: os direitos fundamentais dos reais interessados. Basta observar que as ações coletivas ou ações civis públicas ainda são propostas presas aos padrões de *bipolaridade* (nós *versus* eles) e de *singularidade* (juiz Hércules)²⁰ da relação processual.²¹

A *bipolaridade* no processo coletivo é medida de retenção, de contrafação, de freio. Retoma as bases individuais, partindo da falsa premissa de que todos os representados, mesmo que difusamente interligados, têm os mesmos interesses, quando isso é falácia, porque há óbvia conflituosidade interna. Os representados nestas hipóteses são mudos, não participam e não falam, são *uniformes*. São apenas *representados*. E, em muitos casos, mesmo com a procedência dos pedidos inseridos na ação, o êxito será do *representante*. Trata-se de um *protagonismo vazio*, institucional, quando os reais protagonistas deveriam ser os titulares dos direitos fundamentais violados.²²

A *singularidade*, ao seu tempo, está representada naquele vetusto desenho piramidal e virtual com a presença das partes e do juiz como num jogo de xadrez (com apenas regras) que negligencia o *dialógico desenvolvimento policêntrico do processo*. Policêntrico, porque

as noções de “demandante” e de “réu” não estão direta e imediatamente relacionadas com o significado que estes termos têm na adjudicação clássica de direito civil ou penal. Processos desta natureza podem ter

¹⁹ Ver por todos GIDI, Antonio. *Rumo a um Código de Processo Civil coletivo*: a codificação das ações coletivas no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 81.

²⁰ OST, François. Júpiter, Hércules e Hermes: tres modelos de juez. *Revista Doxa – Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, n. 14, 1993.

²¹ CÂMARA, Alexandre Freitas. *Levando os padrões decisórios a sério*. São Paulo: Atlas, 2018. p. 108-109.

²² MARTYNETZ, Caroline. Considerações sobre a relação processual coletiva: despolarização e participação nos processos coletivos. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 333, p. 231-256, 2022.

várias partes envolvidas, e não apenas duas. Ou seja, acontece uma mudança de paradigma, de um esquema bipolar com apenas duas partes para um esquema de vários interessados.²³

Destarte, os processos estruturais contribuem fortemente para visualização da relevante característica das defesas coletivas: a *multipolaridade*. Espaço processual em que a *bipolaridade* e a *singularidade* da relação não têm influência, porque severamente insuficientes.

Nestas hipóteses, está-se diante de *relações processuais multipolarizadas*, aquelas caracterizadas por vários *centros de atuação*, com *interesses colidentes* e *interesses convergentes* no mesmo grupo. Aliás, não é incomum, conforme se vê na prática, a atuação de *vários substitutos processuais* para atendimento de *múltiplos e diferenciados interesses* (na mesma lide, por exemplo, associações civis, Ministério Público e Defensoria Pública) com representações processuais distintas.

Para tanto, a *despolarização* e a *participação* são medidas essenciais, porque contribuem para verificação, distribuição e afetação dos interesses sob litígio. Nos processos estruturais ao mesmo tempo em que determinada parte possa ser demandada para atendimento de inúmeros pedidos, também pode demandar para exigir o cumprimento de outros interesses, sem prejuízo ainda em representar terceiros.

A despolarização permite a movimentação ou migração dinâmica das partes nos “polos” da demanda, levando em consideração não apenas a *legitimidade ad causam*, vinculada à noção de pertinência subjetiva da lide ou de substituição por terceiros (legitimação extraordinária), mas também a *legitimidade ad actum*, aquela exigível para a realizabilidade de atos processuais específicos, afastando daí aquelas providências que são inúteis.²⁴

Ao lado disso, a passagem do clássico *interesse de agir* para a compreensão das *zonas de interesses* franqueia necessariamente o alargamento da *participação* nos rumos do processo, tornando-o mais democrático, discursivo e responsivo para tratar de “todos iguais e de todos os diferentes”.²⁵

²³ LORENZETTI, Ricardo Luis. Soluções judiciais complexas em litígios ambientais. A experiência argentina. *RDA*, São Paulo, v. 85, p. 269-290, 2017.

²⁴ CABRAL, Antonio do Passo. Despolarização do processo e zonas de interesse: sobre a migração entre os polos da demanda. *Revista Forense*, ano 105, v. 404, jul./ago. 2009. p. 10.

²⁵ TEMER, Sofia. *Participação no processo civil: repensando litisconsórcio, intervenção de terceiros e outras formas de atuação*. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 211.

Os processos estruturais igualmente auxiliam valorosamente o Ministério Público no cumprimento das funcionalidades constitucionais.

A vinculação do Ministério Público aos direitos fundamentais²⁶ surge em grau de “deverosidade”. Noutras palavras: não há faculdade para o Ministério Público deixar de atender a violações aos direitos fundamentais. A atuação é obrigatória, tanto em nível individual (no caso, os interesses individuais indisponíveis) como em ambiência coletiva (interesse social e interesse público).

Mesmo que na legalidade constitucional (CF, art. 127) a expressão *interesse* esteja vertida, deve-se lembrar do conceito básico de que interesse é *prejuízo*, o que impõe atuação obrigatória e, noutro prisma, qualifica a legitimidade extraordinária, porque o prejuízo ou o dano em perspectiva se dá sobre uma *relação jurídica jusfundamental*.

Vale dizer, o Ministério Público está subordinado a deveres fundamentais porque as funções institucionais que a Constituição Federal lhe atribui são *meio* para satisfação dos interesses substanciais da coletividade ou da individualidade indisponível.²⁷

Entre as funcionalidades institucionais do Ministério Público, ganham destaque nas atuações os chamados *deveres de proteção* e os *deveres procedimentais*, ambos relacionados ao *guarda-chuva* ou *constelação* de direitos fundamentais espargidos na Constituição Federal.

Os *deveres de proteção* são aqueles que resguardam os indivíduos contra ações arbitrárias e invasivas, seja por parte do Estado, seja de terceiros, entre eles o mercado. Englobam direitos à vida, à integridade física e psicológica, às liberdades fundamentais e segurança, individual e coletiva. Talvez seria mais correto relacioná-los ao direito à existência digna. Não à toa que, não só a Constituição Federal, como inúmeros estatutos identitários (ECA, CDC, EPI, EPD etc.) e leis transversais (como as ambientais) impõem ao Ministério Público a atuação nesse âmbito para garantir a aplicação efetiva das normas que protegem esses direitos.²⁸

Ainda em destaque os *deveres fundamentais organizacionais e procedimentais* relativos ao Ministério Público. Além da dimensão dos chamados direitos fundamentais de defesa e direitos fundamentais de proteção, situam-se os direitos

²⁶ SILVA, Jorge Pereira da. *Deveres do Estado de protecção de direitos fundamentais: fundamentação e estrutura das relações jusfundamentais triangulares*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2015.

²⁷ CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; COSTA, Naony Souza. Interesse processual: anotações conceituais, revisitação de um instituto no CPC 2015 e reflexos nas ações coletivas. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 255, p. 309-330, 2016.

²⁸ CARVALHO, Délton Winter de. Responsabilidade civil do Estado por desastres naturais: critérios para configuração da omissão estatal face ao não cumprimento dos deveres de proteção. *ADA*, São Paulo, v. 77, p. 137-168, 2015.

fundamentais organizacionais e procedimentais que impõem a relevância substancial e dialógica entre a Constituição e o processo.²⁹ Temas especialmente voltados à efetividade das normas constitucionais e à preservação do Ministério Público não só como instituição essencial à justiça, senão como *garantia fundamental*.³⁰

Cabe apenas lembrar que na legalidade constitucional se encontram boa parte dos instrumentos processuais e procedimentais próprios ao Ministério Público, cujo assento valorativo legitima a atuação a favor da sociedade e no enfrentamento aos *problemas estruturais* (com destaque: ação civil pública, inquérito civil público, recomendação, requisição, ação penal etc.).

4 A atuação estrutural do Ministério Público. Uma proposta

Os *problemas estruturais*, como visto, especialmente nas políticas públicas, geralmente são caracterizados pela multipolaridade, despolarização e conflituosidade interna e externa de direitos difusos. São desafios que requerem abordagem que vá muito além do litígio tradicional, incorporando participação, representatividade e consensualidade.³¹

Daí a necessidade de ampliação das estruturas institucionais e alargamento das funcionalidades para fazer frente às complexidades de maneira coordenada, integrada e eficiente. Porém, para esse trabalho, não se tratará inicialmente do processo estrutural de natureza judicial (que igualmente é relevante), senão da perspectiva do *processo estrutural extrajudicial*, mais concretamente no âmbito do Ministério Público, conforme seu cariz constitucional.

Para tanto, propõem-se quatro diretrizes metodológicas fundantes para inter-nalizar os processuais estruturais na dimensão jurídica do Ministério Público.

Em primeiro lugar, cumpre ao Ministério Público reconhecer a *identidade* de seu perfil de atuação em *processos estruturais*, assumindo, dentro da autonomia institucional,³² as normas internas e secundárias de regulação e regulamentação dessa funcionalidade. O que vale dizer que os *processos estruturais* também têm

²⁹ Ver por todos SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais, sua dimensão organizatória e procedimental e o direito à saúde: algumas aproximações. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 175, p. 9-33, 200.

³⁰ DIDIER JÚNIOR, Fredie. *Palestra proferida por ocasião do 2º Curso de Extensão: O Ministério Público como Garantia Fundamental e o Processo Estrutural – Elementos para uma teoria do processo estrutural*. Escola Superior do Ministério Público, 2021.

³¹ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de processo estrutural*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

³² MAZZILLI, Hugo Nigro. A independência do Ministério Público. *RT*, São Paulo, v. 729, 1996. p. 388.

óbvia *dimensão extrajudicial* e que ela igualmente contribui sobremaneira no enfrentamento aos *problemas estruturais*, muitos deles centrados em violações de direitos fundamentais.

Em segundo lugar, valer-se dos seguintes princípios normativos próprios e autônomas para a condução dos *processos estruturais*: i – *participação*: buscando o envolvimento da sociedade civil e de grupos diretamente afetados por danos ou violações (relacionais, sistêmicas, históricas e reiteradas), assegurando igualdade discursiva em todas as fases do processo, especialmente aos mais invisibilizados; ii – *representatividade*: garantindo que os interesses dos diversos segmentos da sociedade sejam representados equitativamente, conforme as desigualdades, prioridades, exclusões, sem perder de vista a conflituosidade interna dos interessados; iii – *consensualidade*: promovendo a resolução de conflitos de maneira harmônica e negocial, evitando-se o litígio sempre que possível.

Em terceiro lugar, criar, ao lado dos expedientes relativos às questões *coletivas não estruturais*, expedientes de natureza estrutural. Cabe aqui breve diferenciação: existem interesses coletivos que não derivam de *problemas estruturais*, como no exemplo de danos esporádicos e sem violações constantes que afetam direitos individuais homogêneos de ordem social. Entretanto, comumente tem-se buscado nos expedientes não estruturais respostas aos problemas estruturais.

Assim, é de boa medida a introdução das seguintes figuras jurídicas ou ferramentas próprias ao Ministério Público: *procedimentos administrativos estruturais*, *inquéritos civis públicos estruturais*, *ações civis públicas estruturais*, *termos de ajustes de condutas estruturais*, tudo sem prejuízo de constantes audiências públicas para participação efetiva de todos os interessados.³³

Em quarto lugar, a atuação deve priorizar as seguintes fases procedimentais:

- i – *diagnóstico*: coleta, análise de informações e identificação do problema como estrutural, mediante decisão do promotor de justiça com reconhecimento desta natureza, indicando tempo e histórico das contínuas violações de direitos fundamentais ou ausência de políticas públicas;
- ii – *audiências públicas iniciais*: reunião com interessados (responsáveis, vítimas, terceiros, poder público etc.) com oitiva pública de todos, já com eventuais tentativas de composição;

³³ Eis a conclusão do CNMP na minuta de atuação nos processos estruturais: “É esse, justamente, o objetivo da presente proposta, fruto de estudos e aprofundamento no tema, mas, mais do que isso, da experiência prática que se tem desenvolvido nos últimos anos, com a instauração de procedimentos administrativos, procedimentos preparatórios ou inquéritos civis estruturais, propositura de ações civis públicas estruturais e adaptação, para tal finalidade, dos demais instrumentos legais de defesa dos direitos metaindividuais”.

- iii – *planejamento*: desenvolvimento de planos de ações detalhados, com definição de metas, estratégias e prazos, sem prejuízo de ajustamento de conduta (parcial ou total; provisório ou definitivo);
- iv – *implementação*: execução das ações planejadas, com monitoramento contínuo, (re)oitiva dos interessados e ajustes, caso necessário;
- v – *avaliação*: revisão e crítica dos resultados obtidos, com a possível busca de melhorias no processo, em atendimento às políticas públicas;
- vi – *acompanhamento institucional*: os processos estruturais extrajudiciais devem ser acompanhados pelos colegiados do Ministério Público como forma de segurança jurídica e estabilidade a todas as questões envolvidas.

Cumpra dar relevo a cuidados essenciais para esse modelo metodológico do Ministério Público ante os problemas estruturais. São eles: sustentabilidade; flexibilidade; coletividade; temporalidade; e finalidade.

Não perder de vista os *princípios da prevenção e da precaução* para evitabilidade de novos problemas, porquanto o processo estrutural tem que ser sustentável, mesmo resolvendo as causas subjacentes. De outro lado, os eventuais ajustamentos e decisões administrativas devem ser *flexíveis*, já que atuam para o futuro, não podem engessar os interesses em jogo. Ainda: como se trata de *processos polícêntricos*, nenhuma alteração pode ser realizada sem respeito à coletividade envolvida. O cuidado com o *tempo* é necessário, já que as circunstâncias fáticas se modificam constantemente, atrapalhando as tomadas de decisões, daí a busca de soluções que priorizem, quando possível, a execução rápida das decisões ou acordos extrajudiciais. Por fim, a atuação do MP não deve impor meios para cumprimento das *finalidades*, considerando dois fatores: manter intervenção mínima sobre o gestor e inaptidão do Ministério Público em temas altamente técnicos da Administração Pública.³⁴

³⁴ Vide Tema nº 698, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, cujas teses fixadas foram as seguintes: “1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado. 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPI)”.

5 Considerações finais

Os processos estruturantes dentro da teoria geral do processo coletivo representam evolução necessária ante as demandas complexas e interligadas da sociedade contemporânea, especialmente aquelas relativas às políticas públicas. Da mesma forma, demonstram contribuição pragmática ao Ministério Público no cumprimento das funcionalidades constitucionais.

Assim, cumpre ao Ministério Público inserir, a partir de sua autonomia normativa, o *modelo processual extrajudicial estrutural*, partindo das seguintes diretrizes metodológicas: identificação estrutural; princípios do processo estrutural; diferenciação dos processos coletivos não estruturais; e, por fim, fases procedimentais.

Conclui-se, destarte, que tais processos garantem abordagem dinâmica e eficaz para a tutela e implementação de políticas públicas, promovendo a concretização dos direitos coletivos e o fortalecimento do Estado democrático de direito.

Referências

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de processo estrutural*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades. *Políticas públicas – Possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 225-260.

CABRAL, Antonio do Passo. Despolarização do processo e zonas de interesse: sobre a migração entre os polos da demanda. *Revista Forense*, ano 105, v. 404, jul./ago. 2009.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *Levando os padrões decisórios a sério*. São Paulo: Atlas, 2018.

CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. A força dos precedentes no moderno processo civil brasileiro. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Direito jurisprudencial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1991.

CARVALHO, Délton Winter de. Responsabilidade civil do Estado por desastres naturais: critérios para configuração da omissão estatal face ao não cumprimento dos deveres de proteção. *RDA*, São Paulo, v. 77, p. 137-168, 2015.

CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; COSTA, Naony Souza. Interesse processual: anotações conceituais, revisão de um instituto no CPC 2015 e reflexos nas ações coletivas. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 255, p. 309-330, 2016.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. *Palestra proferida por ocasião do 2º Curso de Extensão: O Ministério Público como Garantia Fundamental e o Processo Estrutural – Elementos para uma teoria do processo estrutural*. Escola Superior do Ministério Público, 2021.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada para o processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 303, p. 45-81, 2020.

- DWORKIN, Ronald. *A raposa e o porco-espinho*: justiça e valor. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio; BORGES, Guilherme Roman. *A superação do direito como norma*: uma revisão descolonial da teoria do direito brasileiro. São Paulo: Almedina Brasil, 2020.
- FISS, Owen. As formas de justiça. In: FISS, Owen. *Um novo processo civil*: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade. Tradução de Daniel Porto Godinho da Silva e Melina de Medeiros Rós. Coordenação da tradução de Carlos Alberto de Salles. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- GIDI, Antonio. *Rumo a um Código de Processo Civil coletivo*: a codificação das ações coletivas no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- GOMES, Daniela Vasconcelos. Considerações acerca da concretização do direito, diante da complexidade do sistema jurídico contemporâneo. *Revista de Direito Privado*, São Paulo, p. 11-41, 2011.
- LORENZETTI, Ricardo Luis. Soluções judiciais complexas em litígios ambientais. A experiência argentina. *RDA*, São Paulo, v. 85, p. 269-290, 2017.
- MARTYNETZ, Caroline. Considerações sobre a relação processual coletiva: despolarização e participação nos processos coletivos. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 333, p. 231-256, 2022.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. A independência do Ministério Público. *RT*, São Paulo, v. 729, 1996.
- NERY, Ana Luíza; BERESTINAS, Márcio Florestan. Da possibilidade de resolução extrajudicial de litígios estruturais por meio de celebração e do cumprimento do compromisso de ajustamento de conduta estrutural. *Revista de Direito Privado*, São Paulo, p. 17-51, 2022.
- OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 137, 2006.
- OST, François. Júpiter, Hércules e Hermes: tres modelos de juez. *Revista Doxa – Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, n. 14, 1993.
- REALE, Miguel. *Fontes e modelos do direito*: para um novo paradigma hermenêutico. São Paulo: Saraiva, 1999.
- RODOTÀ, Stefano. *El derecho a tener derechos*. Madrid: Editorial Trotta, 2014.
- RODRIGUES JUNIOR, Otávio Luiz. A influência do BGB e da doutrina alemã no direito civil do século XX. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 938, p. 79-155, 2013.
- SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais, sua dimensão organizatória e procedimental e o direito à saúde: algumas aproximações. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 175, p. 9-33, 2009.
- SILVA, Jorge Pereira da. *Deveres do Estado de protecção de direitos fundamentais*: fundamentação e estrutura das relações jusfundamentais triangulares. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2015.
- TEMER, Sofia. *Participação no processo civil*: repensando litisconsórcio, intervenção de terceiros e outras formas de atuação. Salvador: JusPodivm, 2020.
- VICENTE, Dário Moura. O lugar dos sistemas jurídicos lusófonos entre as famílias jurídicas. In: MIRANDA, Jorge (Org.). *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Martim de Albuquerque*. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa/Coimbra Ed., 2010. v. 1.
- VIEHWEG, Theodor. *Tópica e jurisprudência*. Uma contribuição a investigação dos fundamentos jurídico científicos. 5. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MARTINS, Fernando Rodrigues; SALDANHA, Gisela Potério Santos. Modelo processual estrutural e atuação extrajudicial do Ministério Público: funcionalidade, consensualidade e efetividade. *Revista do Ministério Público Brasileiro – RMPB*, Belo Horizonte, ano 01, n. 02, p. 195-208, jul./dez. 2024.

DIRETRIZES PARA AUTORES

A *Revista do Ministério Público Brasileiro* é um periódico de acesso aberto e de periodicidade semestral. Aceita trabalhos que reúnam as mais diversas abordagens teóricas e metodológicas, priorizando textos elaborados sob a ótica e o pensamento científico, inclusive artigos de pesquisa aplicada, ou que se enquadrem nos campos de pesquisa de Direito e Justiça; Direito e Sociedade; Direito e Desenvolvimento; Direito nacional e internacional; Direitos e Garantias Fundamentais; Políticas Públicas; Criminologia; Sociologia; Filosofia e História do Direito.

A *Revista* é aberta à participação de toda comunidade acadêmica e científica, não se restringindo a ser um veículo de comunicação apenas do Ministério Público.

- Normas Editoriais

Os trabalhos são de estrita responsabilidade dos autores. As opiniões neles emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista dos Ministérios Públicos do Brasil.

- Critérios de Avaliação

A *Revista do Ministério Público Brasileiro* utiliza o sistema de avaliação *double-blind peer review* (revisão por pares duplo-cega). A publicação dos trabalhos dependerá dos pareceres de dois membros do Conselho Editorial, ou do corpo de pareceristas, que decidirão sobre a pertinência ou não da publicação dos originais, emitindo parecer consubstanciado. Em caso de divergência entre os dois pareceres, o artigo será submetido a um terceiro avaliador.

As alterações que se fizerem necessárias serão encaminhadas ao(s) autor(es) que se encarregará(ão) da reformulação apontada.

Em caso de aprovação, o trabalho deverá ser submetido à revisão ortográfica e gramatical, devendo o autor se responsabilizar pelas correções que precisarem ser feitas.

Os textos serão avaliados a partir dos seguintes critérios:

- a) Introdução – será observada a apresentação necessária para a compreensão de toda a estrutura do artigo.
- b) Desenvolvimento – será verificada a pertinência do conteúdo abordado ao objetivo delineado.
- c) Conclusão – será avaliada a retomada dos objetivos e na forma de síntese de uma provável resposta e/ou encaminhamento/sugestão.

- d) Título – expressar com clareza o objeto de estudo abordado no artigo.
- e) Problematização, debate e fidelidade ao tema.
- f) Objetividade e clareza de exposição.
- g) Argumentação científica consistente.
- h) Pertinência dos autores citados e discussão.
- i) Relevância do tema.

- Apresentação dos trabalhos

Os textos não poderão conter qualquer informação de autoria ou qualificação dos autores. Tais informações deverão ser preenchidas no formulário próprio de cadastro do sistema da *Revista*.

Os artigos deverão atender aos seguintes conteúdos e nesta ordem:

- Título em português.
- Título traduzido para o inglês.
- Sumário.
- Resumo em português (máximo 100 palavras).
- Resumo traduzido para o inglês.
- Mínimo de três palavras-chave em português e máximo de 5.
- Mínimo de três palavras-chave traduzidas para o inglês e máximo de 5.
- Introdução.
- Desenvolvimento.
- Conclusão/Considerações finais.
- Referências.

Observação: os artigos em língua estrangeira deverão apresentar tradução do título, resumo e palavras-chave em português.

As citações deverão ser indicadas no texto pelo sistema de chamada autor-data, de acordo com a Norma da ABNT NBR 10520-2002.

Caso o trabalho seja resultado de pesquisa financiada, esta deverá ser mencionada na primeira nota de fim.

Os trabalhos oriundos de projetos de pesquisa que envolvam, direta ou indiretamente, seres humanos deverão apresentar número de aprovação emitido por Comitê de Ética, devidamente reconhecido pela Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (Conep) do Conselho Nacional de Saúde (CNS). O comprovante de aprovação do Comitê de Ética deverá ser anexado em PDF como documento suplementar no formulário de submissões.

A relação das referências aparecerá após as notas de fim, ao final do artigo, devendo ser citadas em ordem alfabética e obedecer às normas da ABNT.

Os artigos deverão ser inéditos no Brasil, podendo ser escritos em português, espanhol, italiano, francês ou inglês.

Todos os artigos submetidos passarão por análise de sistema verificador de plágio. Em caso de identificação de similaridade com outros trabalhos já publicados, a submissão será rejeitada.