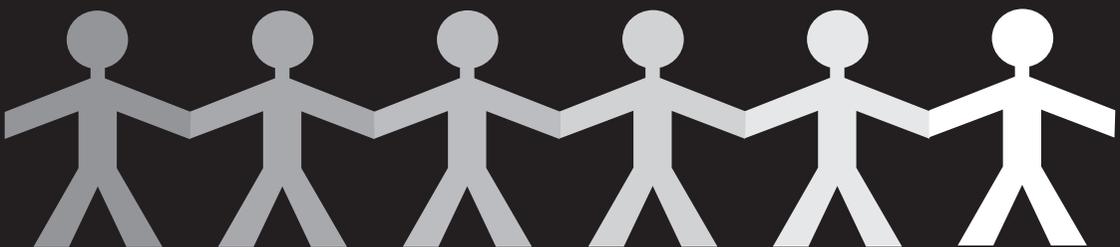
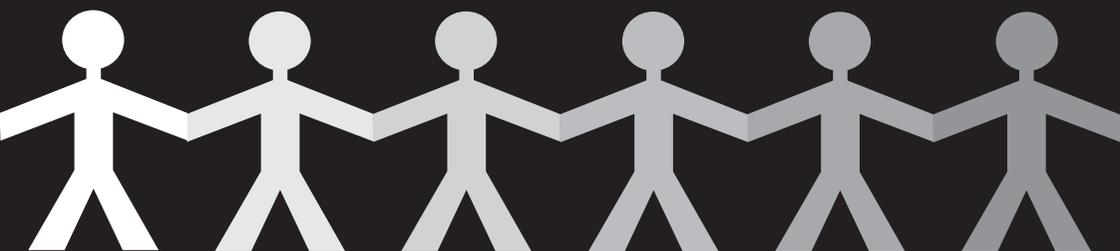


PROMOTORIA COMUNITÁRIA



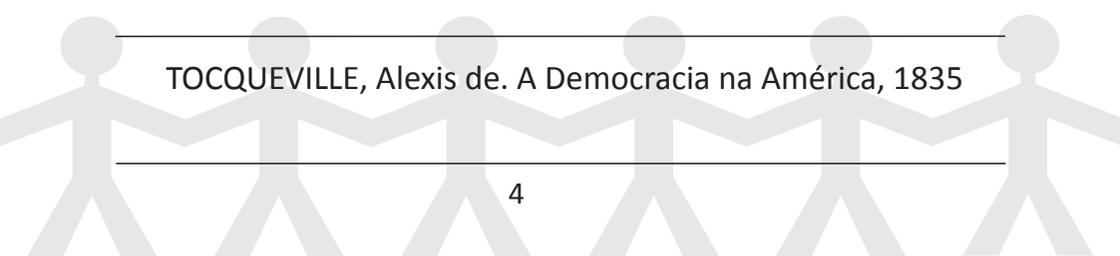
**Método Diferenciado de Atuação
do Ministério Público**



Prefácio

“Há nações assim no mundo, em que o habitante se considera como uma espécie de colono indiferente ao destino do lugar em que habita. As maiores mudanças sobrevêm em seu país sem seu concurso; ele não sabe nem mesmo direito o que aconteceu; imagina, ouviu o acontecimento ser narrado por acaso. Muito mais a fortuna de seu bairro, a polícia da sua cidade, a sorte de sua comunidade não lhe interessam; ele acha que todas essas coisas não lhe dizem absolutamente respeito e que pertencem a um estranho poderoso chamado “governo”. Quanto a ele, desfruta desses bens como usufrutuário, sem espírito de propriedade e sem idéias de qualquer melhora. Esse desinteresse por si mesmo vai tão longe que, se a sua própria segurança ou a de seus filhos for enfim comprometida, em vez de procurar afastar o perigo, ele cruza os braços para esperar que a nação inteira corra em sua ajuda. Esse homem, de resto, embora tenha feito um sacrifício tão completo de seu livre-arbítrio, não gosta mais que outro da obediência. Ele se submete, é verdade, ao

bel-prazer de um funcionário, mas se compraz em afrontar a lei como um inimigo vencido, mal a força se retira. Por isso nós o vemos oscilar entre a servidão e a licença. Quando as nações chegam a tal ponto têm de modificar suas leis e seus costumes, ou perecem, porque a fonte das virtudes públicas fica como que seca: encontramos nelas súditos, mas não vemos mais cidadãos... O envolvimento da comunidade nos negócios públicos é o ar que respira a democracia. E não me venham dizer que é tarde demais para tentá-lo: as nações não envelhecem da mesma maneira que os homens. Cada geração que nasce em seu seio é como um outro povo que vem se oferecer à mão do legislador”.



TOCQUEVILLE, Alexis de. A Democracia na América, 1835

Assessoria Especial de Promotoria Comunitária

Ministério Público do Estado de São Paulo

Rua Riachuelo, 115 – sala 243

e-mail: pjcomunitaria@mp.sp.gov.br tel: 3119-9156 ou 9157

Realização: A Promotoria Comunitária:

- Dra. Fernanda Dolce
- Darcy Cândido
- Rafael Cunha Pinheiro Poço
- Rafael Luchini Alves Costa
- Vander Fagundes de Almeida Júnior

Coolaboradores:

- Dr. Augusto Eduardo de Souza Rossini
- Dr. Eduardo Dias de Souza Ferreira
- Dr. Fernando Novelli Bianchini

Projeto gráfico e diagramação:

- Renata dos Santos Bastos

São Paulo, Outubro de 2011

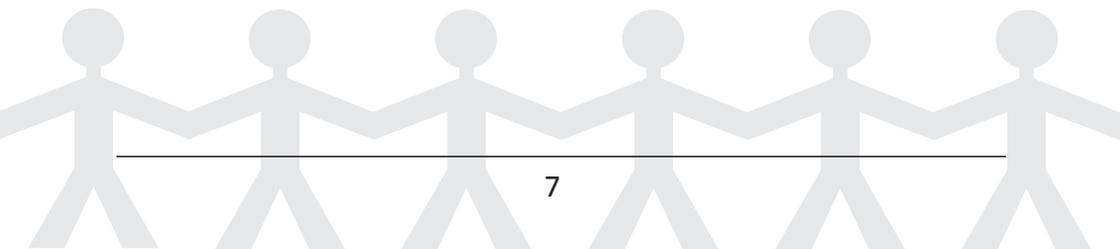
Nossa Missão

A Promotoria Comunitária é um projeto por meio do qual o Ministério Público do Estado de São Paulo atua na busca de soluções para problemas sociais e das políticas públicas que interferem direta ou indiretamente nas questões de segurança pública e justiça criminal. Essa iniciativa representa um novo paradigma institucional, pois o MP, antes voltado à repressão, passa a atuar também na prevenção, envolvendo para isso a sociedade civil, as polícias, os órgãos públicos, dentre outros.

A Promotoria Comunitária não é apenas um novo método de trabalho, mas uma nova filosofia que vem sendo implantada para fazer do Ministério Público uma instituição mais comprometida com a comunidade e com a busca de resultados efetivos para a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

“Nenhum de nós é tão bom e tão inteligente quanto todos nós juntos”

(Marilyn Ferguson)



Promotoria Comunitária: Método diferenciado de atuação do Ministério Público

Promotoria Comunitária e o papel do Ministério Público na Constituição: defesa da ordem jurídica, do regime democrático de direito e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A Promotoria de Justiça Comunitária aproxima os Promotores da comunidade e de outros órgãos públicos por meio de ações preventivas e do diálogo permanente. Dessa forma, há um contato social mais direto sobre os membros do Ministério Público, além de haver um controle da sociedade sobre os órgãos públicos, junto com o Ministério Público.

I – Para entender melhor o que é Promotoria Comunitária

1. O que quer dizer Promotoria Comunitária?

A denominação Promotoria Comunitária corresponde a um método de atuação adotado pelo Ministério Público de aproximação da sociedade para a atuação conjunta na busca de soluções para problemas sociais e de políticas públicas que interferem direta ou indiretamente nas questões de segurança pública, justiça criminal e interesses difusos, sempre com foco na qualidade de vida da população.

O nome Promotoria Comunitária guarda relação com a prática adotada em alguns distritos dos Estados Unidos, onde *Community Prosecution* representa exatamente a atuação de Promotores de Justiça com ênfase no envolvimento da comunidade na identificação de crimes e questões relacionadas, e, ainda, na formulação de soluções.

Apesar da designação “Promotoria Comunitária”, a adoção do método não demanda criação de nova Promotoria de Justiça diversa das demais, com novo cargo de Promotor de Justiça, nova estrutura, funcionários, etc.

Uma vez que é apenas um método diferenciado de atuação, adotar a proposta de “Promotoria Comunitária” exige apenas a disposição para conciliar a atuação interna (nos gabinetes, audiências, etc) com o diálogo e atenção às questões cotidianas da comunidade, as quais geralmente têm reflexos diretos na rotina funcional do Promotor de Justiça (como menor quantidade e complexidade de processos, por exemplo).

Todavia, se a instituição incorporar a filosofia e os métodos de Promotoria Comunitária como política institucional, pode ser importante a criação de um órgão (Assessoria, Grupo de Apoio, etc.), vinculado aos órgãos superiores, destinado a acumular conhecimento sobre o tema e concentrar referências de práticas de “Promotoria Comunitária” bem-sucedidas, sejam de Promotores da própria instituição ou importadas de outros órgãos do Brasil ou do exterior.

A criação deste órgão não representa uma nova Promotoria que confira atribuições de execução (atividade-fim), mas um espaço cuja finalidade é difundir o conceito a todos os membros, propiciando apoio técnico e subsídios de informação para os Promotores que desejem incorporar as práticas.

Essa nova forma de atuação exige que o Promotor vá além das lides processuais e dos instrumentos jurídicos e judiciais convencionais de atuação, para compreender os dilemas sociais que resultam em inquéritos (civis e criminais), processos e Termos de Ajustamento de Conduta, entre outros.

2. Qual a relação entre o método Promotoria Comunitária e a atuação convencional do Ministério Público?

O Promotor não precisa e não deve adotar o método de Promotoria Comunitária em detrimento da atuação convencional (fiscalizatória e repressiva). A adoção desta nova dinâmica apenas exige planejamento do Promotor para conciliar e inserir na rotina funcional as novas atividades. Importante ressaltar que, muito embora possa haver dificuldades iniciais de adaptação da agenda, a adoção do método de Promotoria Comunitária gera efeitos na diminuição de criminalidade e nas agressões a interesses difusos, com conseqüente diminuição no volume de processos, inquéritos etc., sempre por meio da solução para problemas sociais e de segurança pública.

3. Promotores que atuam na Promotoria Comunitária têm atribuição nas áreas de interesses difusos ou na área cível?

O conceito de Promotoria Comunitária respeita o princípio do promotor de justiça natural. Uma vez não havendo criação de nova Promotoria de Justiça ou novos cargos, o Promotor de Justiça com atribuição em determinado assunto se colocará à disposição da comunidade onde atua para, por meio da aproximação pelo constante diálogo e mediação, buscar resolver os problemas e atuar para evitar que outros ocorram.

Assim, um Promotor de Justiça Criminal poderia, por exemplo, passar a dialogar com a comunidade das regiões em que atua, ofertando cooperação às Polícias Civil e Militar e às lideranças sociais, com o fim de compreender a realidade e as causas de criminalidade. Isso pode exigir um realinhamento da atuação da Promotoria para atender aos interesses da comunidade, além de conferir efetividade à atuação funcional e credibilidade para com a comunidade.

Além disso, o mesmo Promotor de Justiça Criminal pode colaborar na busca por soluções de problemas sociais que interferem direta ou indiretamente nas questões de segurança pública e Justiça Criminal.

Do mesmo modo, pode o **Promotor de Justiça** com atribuição na área cível ou interesses **difusos** se aproximar da comunidade para compreender a dinâmica social que tem impactos negativos nos interesses da coletividade. Exemplo desta aproximação pode ocorrer nas questões que envolvam uso e ocupação do solo (loteamentos e moradias em situação de risco ou irregular), temas nos quais o histórico de atuação dos Promotores da área aponta a insuficiência dos instrumentos de atuação convencionais, que jamais foram capazes de influenciar positiva e estruturalmente as políticas públicas de habitação e de remoção de pessoas, limitando-se a identificar culpados e condenar os loteadores, quase sempre sem sucesso.

Neste caso, pode ser preciso entender a origem das invasões e das remoções das famílias (muitas vezes decorrentes de práticas do próprio Poder Público) e construir junto, ou fiscalizar, o Poder Executivo. Ademais, o exemplo mencionado apresenta excelente indicativo de uma situação em que pode haver interação entre os Promotores de diversas áreas, meio ambiente (áreas

de preservação, mananciais), habitação, idosos, inclusão social (moradia), consumidor (venda dos lotes), criminal (loteamento, crimes ambientais, etc.), patrimônio público (corrupção, licenças irregulares, emprego irregular de verbas, etc.).

Igualmente, o **Promotor de Meio Ambiente** pode passar a atuar de maneira mais aproximada com a sociedade, com o fim de conscientizar sobre suas temáticas e dialogar ou fiscalizar o Poder Público para construir soluções. Nas grandes cidades, exemplos comuns envolvendo questão ambiental são o descarte de resíduos, a poluição sonora e poluição do ar. Nestes casos, o Promotor de Justiça pode, juntamente com a comunidade, dialogar com o Poder Público para reforçar a fiscalização e repressão aos degradadores, bem como discutir alternativas para questões que impactem na qualidade de vida da população, participando das discussões e definições sobre tais políticas públicas (campanhas de conscientização, fábricas, questões de transporte trânsito, etc.).

Promotor do **Patrimônio Público adotando**: especialmente nas grandes cidades onde é difícil visualizar e acompanhar a efetivação de obras e aplicação de valores previstos no orçamento público, bem como aferir a realidade dos custos. Apenas um diálogo constante com a comunidade local pode auxiliar neste acompanhamento, uma vez que a comunidade trará as informações e questionamentos sobre a regularidade, cumprimento de prazos, e efetividade dos gastos públicos em obras ou serviços.

4. Qual a relação do Promotor que adota o método de Promotoria Comunitária com a comunidade local?

O Promotor de Justiça que adota práticas de Promotoria Comunitária deve desenvolver uma relação de proximidade com a sociedade local. A primeira iniciativa deve ser um mapeamento dos atores e entidades atuantes na região e na matéria em que tem atribuição. Em seguida, é importante que conheça os locais onde desenvolvem suas atividades, e, por fim, que “abra

as portas” da Promotoria e convide os atores sociais que considerar importantes para atuar em parceria.

Além disso, é interessante que busque dialogar e firmar parcerias com escolas e universidades da região, buscando estar presente nestes ambientes, até mesmo utilizando suas dependências para reunir-se com a comunidade, quando possível.

A presença dos Promotores nestes espaços, além do caráter simbólico da aproximação, pode ter efeitos positivos imediatos nas temáticas relativas à educação, delinquência juvenil e evasão escolar, entre outros.

As pessoas precisam ver e presenciar a atuação do Promotor, de forma que este simbolize a presença e atenção dedicada pelo Estado e Justiça àquela comunidade.

É muito importante que haja encontros periódicos em que o Promotor se disponha a interagir com a comunidade local, com

autoridades, agentes públicos, policiais e outros atores sociais convidados, realizando acompanhamento das iniciativas adotadas conjuntamente e, por vezes, prestando contas das ações desenvolvidas pelo Ministério Público.

Importante, ainda, para que haja identidade e senso de pertencimento, que as reuniões sejam realizadas sempre no mesmo local, preferencialmente nas dependências de órgãos públicos, como escolas, clubes, ou mesmo na própria Promotoria.

É recomendável, ainda, a criação de Fóruns locais da comunidade. Os Fóruns são espaços de articulação e diálogo, cuja base, assim como no trabalho de “Promotoria Comunitária”, é o trabalho em rede.

Para aplicar e participar desta dinâmica, o Promotor de Justiça deve compreender tais conceitos para capacitar ou auxiliar a comunidade sobre como se organizar e, por vezes, deve atuar de maneira firme para controlar eventuais controvérsias ou

desentendimentos entre representantes da comunidade que possam influenciar negativamente o trabalho de construção da rede.

Os Fóruns são importantes para que as lideranças comunitárias dialoguem e a própria comunidade defina as prioridades a serem abordadas no âmbito da parceria, definindo conjuntamente com o Ministério Público o objetivo comum para atuação.

O Promotor de Justiça não deve atuar de maneira diretiva nem centralizadora no âmbito de trabalho de Promotoria Comunitária – embora não deva abrir mão da firmeza e da postura coerente com a instituição. Em razão da estrutura (física e material) da instituição pode o Promotor acabar por muitas vezes no centro dos debates, o que não lhe confere papel “mais importante” na solução dos problemas coletivamente identificados.

Além disso, é imprescindível que se compreenda que o Promotor de Justiça não tem uma atuação passiva, como destinatário

das demandas da comunidade, apenas se comprometendo a buscar as soluções na rotina funcional (fatos assim podem ocorrer, mas devem ser exceção para questões graves, que envolvam a necessidade de emprego da força e dos instrumentos legais convencionais de atuação).

Caso contrário, se o “espaço” da “Promotoria Comunitária” for utilizado para reclamações, representações e “pedidos” ao Promotor de Justiça, a Promotoria Comunitária estaria reduzida a um “atendimento ao público” suplementar e não estaria participando da busca e formulação de soluções.

4.1 - Questões metodológicas e práticas dos Fóruns.

Todas as reuniões devem ser agendadas com relativa antecedência, sendo de grande importância a criação de um canal de comunicação com a comunidade (blog, lista de emails, impresso periódico, etc.).

As datas de reunião podem ser estipuladas ao final de cada encontro mediante participação dos presentes, sendo recomendada a fixação de datas fixas para os encontros, como por exemplo, “toda primeira quarta-feira do mês”. Deste modo, além de se dispensar o tempo que seria utilizado para definir a nova data, cria-se uma possibilidade de comprometimento dos participantes, que podem reservar a data com grande antecedência.

Durante as reuniões deve sempre haver um responsável por lavrar ata ou relatório, que deve ser lido no início da reunião subsequente.

A pauta deve ser definida conjuntamente e deve ser amplamente divulgada.

É importante haver uma lista de presença completa, na qual seja possível indicar o nome, contato e representatividade do participante, para permanente comunicação.

O Fórum pode propor e realizar periodicamente (trimestral, semestral) eventos como seminários, palestras e oficinas acerca dos problemas mais relevantes, convidando para tais eventos profissionais específicos e de visões variadas. Por exemplo:

Meio Ambiente, convida-se ambientalistas e industriais da região.

É de grande importância estar atento aos períodos que antecedem as eleições, já que nestes momentos é comum que candidatos ou seus representantes passem a frequentar o espaço do Fórum da comunidade, se valendo das mobilizações e conquistas da comunidade para favorecimento pessoal.

Destacamos que a Promotoria Comunitária não visa substituir outros ambientes coletivos, como por exemplo, os CONSEGS (Conselhos de Segurança), mas apenas fortalecê-los por meio de sua forma de atuação.

II – Para entender melhor a organização de Promotoria Comunitária

5) Como o Promotor de Justiça pode levar a “Promotoria Comunitária” para sua atuação funcional?

O Promotor deve definir qual a área que terá influências desta nova atuação. A delimitação de uma “área geográfica ou geopolítica” é elemento essencial para operacionalizar a Promotoria Comunitária. Além disso, a partir da matéria em que tem atribuição legal para exercer suas funções (Criminal, infância, meio ambiente,...) o Promotor deve – sempre após ter conhecido e estudado os problemas da região – delimitar qual a questão ou assunto a ser alvo deste engajamento.

6) O que significa dizer que houve lançamento da Promotoria Comunitária?

A divulgação da instalação da Promotoria Comunitária representa, na verdade, uma celebração sobre uma mudança simbólica na atuação, expondo à comunidade que o Ministério Público naquela localidade incorporou os princípios de atuação comunitária. Em algumas oportunidades, em que as práticas comunitárias já eram adotadas em pelo Promotor de Justiça, a celebração não indica que haja alteração na atuação, mas apenas explicita isso à sociedade, divulgando as ações já realizadas.

7) Quais os requisitos (elementos essenciais) para que possa ser “instalada” a Promotoria Comunitária?

Os requisitos essenciais para a instalação da Promotoria Comunitária são, basicamente, de ordem pessoal e subjetivos do Promotor de Justiça que, se disposto a colocar em prática as diretrizes e ações de Promotoria Comunitária, deve sinalizar à comunidade e adequar sua rotina de atuação, inclusive

colhendo informações sobre a realidade e as dificuldades da comunidade naquela região.

É importante que o Promotor se ocupe de compreender a problemática da região em que atua, notadamente com relação à matéria que pretende lidar (ex. criminalidade, habitação, etc.).

8) Quais os benefícios para a Promotoria? E para a comunidade?

BENEFÍCIOS PARA A PROMOTORIA:

Redução da criminalidade e redução de problemas relativos à qualidade de vida e violação de direitos da população com conseqüente diminuição dos trabalhos funcionais convencionais (inquéritos, processos, etc.);

Legitimação do Promotor como agente político, importante no fortalecimento da democracia (com a provocação da participação social);

Colaboração da comunidade na solução de problemas ante a presença contínua e permanente de representantes do Estado de Direito;

Fortalecimento da Instituição do Ministério Público;

Maior proximidade e interação com outras autoridades (Polícia Civil, Polícia Militar, Defensoria Pública, Secretarias do Poder Executivo e Legislativo).

Soluções duradouras para questões de segurança pública;

Reconhecimento e satisfação com o trabalho. O Promotor pode ver o trabalho do gabinete refletindo nas ações da comunidade e nos valores da sociedade.

BENEFÍCIOS PARA A COMUNIDADE:

Reconexão dos cidadãos com o Estado de direito, evidenciando à comunidade a força da lei e incentivando sua cooperação com o Poder Público, evitando-se, destarte, a busca de meios oblíquos para a satisfação de seus direitos subjetivos;

Contribuição dos cidadãos para o desenvolvimento da comunidade, propiciando seu maior envolvimento com os problemas identificados.

Criação de soluções de longo prazo. A comunidade sente a necessidade de se engajar, responsabilizando-se por efetivar as propostas debatidas no âmbito da Promotoria Comunitária e no Fórum da Comunidade, desenvolvendo no senso comum “o saudável medo de ser detectado”, ou seja, a comunidade passa a atuar como sua autofiscalizadora.

Deste modo, a comunidade se torna parte da solução e entende o papel do Promotor, enquanto este, por sua vez, permite que a comunidade “dê voz” as suas preocupações.

MPSP | Ministério Público
DO ESTADO DE SÃO PAULO

