



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CAO DAS PJ DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E DE APOIO COMUNITÁRIO
DA COMARCA DE BELO HORIZONTE

Nota Técnica CAODH nº 006/2014

EMENTA: Estabelece diretrizes para atuação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais no exercício da atribuição de apoio comunitário.

OBJETIVO

O Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Direitos Humanos (CAODH), no exercício da atribuição que lhe é conferida pelo art. 2º, inc. VIII, da Resolução PGJ nº 64/2001, vem, por meio desta nota técnica, fornecer subsídios à atuação dos membros do Ministério Público com atribuição para o exercício do apoio comunitário, sobretudo no que diz respeito à prestação da tutela jurídica coletiva, preventiva e reparatória, dirigida à promoção de justiça social e garantia de acesso ao mínimo existencial em relação a grupos de pessoas em estado de vulnerabilidade culturais, sociais e econômicos.

1. INTRODUÇÃO

O apoio comunitário consiste em um conjunto de estratégias integradas que visam à melhoria da qualidade das condições (subjetivas e objetivas) de vida de grupos historicamente invisibilizados, notadamente daqueles em estado de vulnerabilidade socioeconômica¹. Apesar de também se referir a condições objetivas

¹ Pessoas negras, indígenas, lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e intersexuais (LGBTI), com deficiência, idosos, mulheres, crianças e adolescentes, povos e comunidades tradicionais, de baixa renda, em situação de rua ou sem teto, moradores de assentamentos informais ou precários



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CAO DAS PJ DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E DE APOIO COMUNITÁRIO DA COMARCA DE BELO HORIZONTE

e materiais, a qualidade de vida perpassa diversas outras perspectivas, sendo fundamental a incorporação de novas dimensões capazes de superar visões simplistas sobre seus significados².

De antemão, importa destacar que o apoio comunitário aqui tratado não compreende qualquer forma de assistencialismo, mas, sim, garantia de direitos fundamentais. Além disso, esse apoio não visa minimizar o protagonismo dos sujeitos, por meio da apresentação e imposição de soluções unilateral e verticalmente estabelecidas. Ao contrário, sua eficácia está condicionada à efetiva participação dos envolvidos, empoderamento popular, construção coletiva de alternativas e exercício do controle social.

No âmbito do Ministério Público de Minas Gerais, o apoio comunitário está inserido entre as atribuições dos órgãos de execução que atuam na defesa dos direitos humanos. Essa atuação se dá prioritariamente no campo da tutela jurídica coletiva, preventiva e reparatória, dirigida à justiça social e garantia de acesso ao mínimo existencial em relação a grupos de pessoas em estado de vulnerabilidade culturais, sociais e econômicos.

como loteamentos irregulares ou clandestinos, favelas e ocupações urbanas, são exemplos de populações que historicamente possuem acesso restrito a recursos políticos, econômicos e informacionais capazes de garantir seus direitos. Paralelamente, essas populações são os principais alvos de atos atentatórios às peculiaridades que constituem suas formas de estar no mundo.

²Qualidade de vida é um padrão que emerge de uma construção social em meio às rápidas e contínuas transformações das sociedades contemporâneas. Seu significado restrito remete à percepção socialmente aceita de que as necessidades básicas do ser humano, ou mínimo existencial (educação, saúde, moradia, trabalho, lazer, cultura, segurança etc.), têm sucumbido aos efeitos nefastos dos modelos de desenvolvimento econômico. No entanto, as necessidades orgânicas das forças produtivas determinam quais as características e prioridades no atendimento das necessidades de sobrevivência, garantindo assim as condições sociais de reprodução da força de trabalho e subordinando as necessidades humanas à racionalidade econômica. Como categoria aberta, estabelecer seus conteúdos desperta infindáveis debates onde inevitavelmente serão suscitados conflitos de valor, o que revela que os desafios aqui anunciados não se reduzem a questões técnicas, mas estão permeados de opções políticas, sociais, culturais, econômicas, éticas, estéticas. Segundo Gómez, "Definir qualidade de vida implica em formas inéditas de identidade, cooperação, solidariedade, participação e realização, assim como satisfação de necessidades e aspirações tendo em vista as transformações sociais".



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CAO DAS PJ DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E DE APOIO COMUNITÁRIO
DA COMARCA DE BELO HORIZONTE

Nesse contexto, o apoio comunitário é um eixo estratégico de atuação que ratifica o compromisso do MPMG de ir ao encontro dos interesses das pessoas historicamente desfavorecidas em termos culturais, sociais e econômicos. São estes os legítimos parâmetros que delimitam a atuação do Ministério Público no atual contexto constitucional.

Entre suas ações prioritárias, o apoio comunitário pelo Ministério Público deve reforçar a imprescindibilidade de realização de justiça social e garantia de acesso ao mínimo existencial. A incorporação de novos conceitos, objetivos e prioridades, no que diz respeito a esse campo de atuação, atualmente é um grande desafio; e a elaboração desta nota técnica é mais um passo em direção ao desvelamento de novas formas de atuação em favor do empoderamento e garantia de direitos desses grupos. Desse modo, vale ressaltar que as considerações e sugestões aqui apresentadas não são vinculativas, tampouco se pretendem exaustivas.

2. APOIO COMUNITÁRIO PELO MPMG: FORMAS DE ATUAÇÃO

No desempenho da atribuição de apoio comunitário, o órgão de execução do Ministério Público deverá atuar na defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos das comunidades em estado de vulnerabilidade socioeconômica. Essa atuação inclui medidas de fomento, prevenção e reparatórias, as quais poderão ser adotadas extra e/ou judicialmente.

As **medidas de fomento** são aquelas que visam ao fortalecimento da participação e controle popular sobre as políticas públicas, dentre as quais se destacam:

- a) difusão de informações e práticas que estimulem a criação, fortalecimento e controle sobre mecanismos e espaços de interação sistêmica entre a

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CAO DAS PJ DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E DE APOIO COMUNITÁRIO
DA COMARCA DE BELO HORIZONTE

sociedade civil e o poder público, como, por exemplo, Conselhos de Assistência Social³ e Conselhos Setoriais de Direitos. O efetivo funcionamento desses espaços, e o controle sobre a implementação de suas deliberações, são de notável importância para a identificação das principais demandas e das políticas eleitas como prioritárias;

- b) difusão de informações e práticas que estimulem a criação e fortalecimento de mecanismos e espaços de mediação comunitária e outras formas de resolução de conflitos que contem com a efetiva participação da comunidade. Esse estímulo pode se dar por meio de ações que possibilitem a criação, fortalecimento e integração de núcleos comunitários, associações de bairro, escolas e programas de extensão universitária. O efetivo funcionamento desses espaços constitui forma de democratização do acesso à justiça e é determinante para garantir que os cidadãos alcancem um nível de organização coletiva necessário para a participação popular efetiva em meio a ação estatal.

As **medidas de prevenção**, que guardam algumas interfaces com as de fomento, pressupõem ações destinadas a impedir a prática, a continuação ou a repetição de violações de direitos nas comunidades. Essas medidas, embora sobressaiam com maior clareza no âmbito extrajudicial, podem ser adotadas também

³ Conselhos de Assistência Social são instâncias deliberativas do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social em cada esfera de governo, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. Deliberam sobre a Política de Assistência Social, normatizando, disciplinando, acompanhando, avaliando e fiscalizando os serviços, programas, projetos e benefícios desenvolvidos pela Assistência Social. São eles: Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) (BRASIL. NOB, 2005). Disponível em: http://www.cedecacasarenascer.org/uploads_arquivos/livros/1705175954000000-dicionario_de_termos_tecnicos_da_assistencia_social_2007.pdf. Acesso em 28/11/14.

Outras áreas da ação estatal tem parte de seu planejamento e implementação estabelecidos em conselhos deliberativos de políticas públicas que afetam, sobretudo no meio ambiente natural e urbano, inúmeros aspectos da qualidade de vida e da justiça social de grupos vulneráveis, como Políticas Urbanas, Meio Ambiente, Habitação e Transportes Urbanos (Conferências Nacionais e locais das Cidades, Conselhos Municipais de Habitação, de Meio Ambiente e Políticas Urbanas, Comitês ou Comissões de Transporte e Mobilidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CAO DAS PJ DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E DE APOIO COMUNITÁRIO
DA COMARCA DE BELO HORIZONTE

judicialmente, como nos casos em que o órgão de execução optar pela proposição de ações inibitórias e cautelares. Extrajudicialmente, o órgão de execução, notadamente em áreas com altas taxas de violência, poderá fomentar a criação de programas e atividades esportivas, culturais e de lazer, voltados preferencialmente ao público jovem, buscando o envolvimento das respectivas comunidades e de associações, clubes, atletas e artistas na gestão e divulgação desses programas.

As **medidas reparatorias** são cabíveis quando já houve a violação, contexto em que não restará alternativa senão reparar os danos causados. Essas medidas não se limitam à reparação de danos patrimoniais ou morais, mas também de constituir ações coercitivas que possam readequar a violação do direito, e assim reafirmar a construção de direitos dos cidadãos, para que esse erro não seja reincidente.

3. METODOLOGIA PARA O EXERCÍCIO DO APOIO COMUNITÁRIO: APROXIMAÇÃO, DIÁLOGO, MOBILIZAÇÃO, DIAGNÓSTICO, ALTERNATIVAS, EXECUÇÃO, ACOMPANHAMENTO E VISIBILIDADE.

Dada a natureza coletiva das ações no campo do apoio comunitário, suas demandas, essencialmente complexas, envolvem uma pluralidade de atores e problemáticas, o que exige especial implicação por parte dos membros do Ministério Público. Os órgãos de execução devem, inicialmente, ser capazes de identificar os instrumentos existentes dentro da própria comunidade, para resolução dos seus conflitos, além de contribuir, quando for o caso, para potencializar esses espaços e mecanismos. Esta atuação deve ter foco na promoção e apoio à autonomia comunitária, em que as soluções devem ser construídas horizontalmente, de forma dialógica entre o poder público e a comunidade envolvida, com vistas a assegurar o protagonismo e a soberania dos cidadãos.

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CAO DAS PJ DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E DE APOIO COMUNITÁRIO
DA COMARCA DE BELO HORIZONTE

Destacamos os seguintes pontos como foco:

- ✓ atingir uma compreensão ampla e aprofundada das demandas, ao mesmo tempo em que não se pode perder de vista o pragmatismo capaz de sintetizar os problemas identificados e favorecer a construção de alternativas;
- ✓ ter o cuidado de não individualizar as demandas coletivas. Além disso, deve o órgão de execução atentar-se para as estratégias de tentativa de individualização ou fragmentação de conflitos coletivos. A título de exemplo, vale citar inúmeros casos em que são propostas ações de reintegração de posse em face de sujeitos processuais individualizados, não obstante seu objeto esteja claramente inserido em um contexto coletivo e de considerável repercussão social das decisões judiciais;
- ✓ buscar construir e ampliar parcerias e redes de cooperação com organizações, associações de moradores, universidades e outras entidades e instituições, públicas e privadas;
- ✓ empreender processo contínuo de formação pessoal e aperfeiçoamento funcional, por meio de estudos e participação em eventos educativos, técnicos e informacionais que incluam a universidade e os membros da comunidade;
- ✓ estimular o desenvolvimento de pesquisas e construção de grupos de estudo que se inserem na temática do apoio comunitário, no âmbito do Ministério Público;
- ✓ primar por uma atuação próxima, conjunta e integrada à população, com o objetivo de tornar o Ministério Público uma instituição mais acessível e conhecedora das reais demandas sociais. Para tanto, deve o órgão de execução participar ativamente na organização e provisão de espaços para reuniões e encontros públicos, estabelecimento de contatos com demais

Assinatura manuscrita em tinta preta, com traços fluidos e uma longa horizontalizante final.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CAO DAS PJ DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E DE APOIO COMUNITÁRIO
DA COMARCA DE BELO HORIZONTE

instituições do poder público, atuação em campanhas e atos que ocupem os espaços públicos;

- ✓ intervir a partir de uma perspectiva interdisciplinar, para que os problemas sejam compreendidos em sua globalidade e não apenas sob o estreito ponto de vista jurídico;
- ✓ fomentar a participação política⁴ de maneira continuada, notadamente em comunidades de maior vulnerabilidade socioeconômica;
- ✓ atuar como mediador das interlocuções entre a sociedade civil e poderes instituídos, agindo como ente facilitador das comunicações e como fiscal da ação estatal prevenindo a reprodução de hierarquias que levam, comumente, ao rebaixamento dos demandantes quando em diálogo com autoridades e seus representantes;

E, sobretudo, reafirme-se que todas as ações supracitadas devem ser pautadas na horizontalidade, com o propósito de que as partes tenham liberdade e se sintam à vontade para manifestar suas opiniões e interesses. Para o fortalecimento desta condição é necessário que haja compromisso, confiança e credibilidade entre sociedade civil, Estado e instituições.

4. FERRAMENTAS DE ATUAÇÃO

O órgão de execução, após apropriar-se das peculiaridades locais e dos mecanismos disponíveis na comunidade, deverá adequar sua intervenção à realidade identificada, seja um conflito, uma potencialidade latente ou uma necessidade

⁴ Entende-se a dimensão política dos grupos e assentamentos socialmente fragilizados as práticas e demandas estabelecidas segundo suas convicções, decorrentes das suas realidades e estabelecidas a partir de suas prioridades.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CAO DAS PJ DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E DE APOIO COMUNITÁRIO DA COMARCA DE BELO HORIZONTE

identificada. Assim, as ferramentas de atuação a seguir são apenas exemplificativas e seus contornos devem ser desenhados de acordo com as especificidades sociais, políticas e culturais da comunidade local.

- Difusão de ações educacionais, construídas a partir das demandas e em conjunto com as comunidades locais, por meio da elaboração e distribuição gratuita de materiais com conteúdo técnico, informacional e educativo (livros, cartilhas, revistas, folders e guias, por exemplo), além do apoio e realização de campanhas, palestras, seminários e cursos;
- Priorização do diálogo, por meio: do atendimento ao público; da participação e chamamento de reuniões⁵; de encontros e audiências públicas; da articulação comunitária; do fomento e parcerias com programas de extensão universitária; da mediação do diálogo entre poder público e sociedade civil; de visitas de campo a locais em estado de vulnerabilidade social, com o principal objetivo de conhecer a realidade local, as suas redes de serviços, as suas demandas, possibilidades de mediação e identificação de soluções alternativas à judicialização;
- Conforme a situação fática, instauração de inquérito civil, PROPS e/ou procedimentos administrativos internos, com vistas a subsidiar eventual expedição de recomendação, firmamento de termo de ajustamento de conduta (TAC), convênios, termo de cooperação técnica, ajuizamento de ações judiciais, etc.

⁵ A participação de cidadãos em eventos e práticas participativas deve ser feita tendo em vista as limitações destes moradores em relação ao tempo (e ao custo) de participar nestes eventos, pois geralmente este perfil da população vive submetido a uma constante espoliação e superexploração do trabalho e utiliza o seu tempo livre para sobreviver e compensar as inúmeras carências socioespaciais a que são submetidas em atividades como a construção da casa, a promoção de melhorias urbanísticas no seu bairro, a segunda ou terceira jornada de trabalho, o estudo noturno, a ajuda a outros parentes ou vizinhos, etc.

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CAO DAS PJ DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E DE APOIO COMUNITÁRIO
DA COMARCA DE BELO HORIZONTE

Por fim, cumpre-nos reafirmar que as diretrizes estabelecidas nesta nota técnica representam a compilação das experiências e pesquisas realizadas, até o momento, por este Centro de Apoio. Sem caráter vinculativo ou pretensão de esgotar as possibilidades de compreensão ou mesmo de exaurir o debate, este texto apresenta-se como uma proposta inicial para uma atuação estratégica do MP no apoio comunitário.

Belo Horizonte, 15 de dezembro de 2014.

Assinatura manuscrita em tinta preta, com uma linha vertical tracejada passando por trás da assinatura.

Nívia Mônica da Silva
Promotora de Justiça

Coordenadora do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos
Direitos Humanos e Apoio Comunitário