



MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ: ATUAÇÃO COLABORATIVA DOS AGENTES EM TERRITÓRIOS DE VULNERABILIDADE SOCIOAMBIENTAL

Public prosecution office of paraná: collaborative action of agents in territories of social and environmental vulnerability

Isabel Jurema Grimm

Instituto Superior de Administração e Economia/ISAE, Curitiba, PR, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0367069138510074> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0211-8048>

E-mail: isabelgrimm@gmail.com

Régis Rogério Vicente Sartori

Instituto Superior de Administração e Economia/ISAE Ministério Público do Estado do Paraná, Curitiba, PR, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1920545607264704>

E-mail: rrvsartori@mpr.mp.br

Trabalho enviado em 06 de outubro de 2021 e aceito em 02 de dezembro de 2021



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.02., 2023, p. 786-812.
Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Rhuan Filipe Montenegro dos Reis
DOI: 10.12957/rdc.2023. 62859 | ISSN 2317-7721

RESUMO

O artigo analisa a capacidade de comunicação, diálogo e colaboração entre os membros do Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR), para a persecução do desenvolvimento mais sustentável, em território de vulnerabilidade socioambiental. Aborda-se a situação de fragilidade do bairro Caximba, localizado no município de Curitiba, onde se desenvolve o Projeto do Bairro Novo Caximba, acompanhado pelo MPPR que atua no fomento e fiscalização da implementação de políticas públicas, bem como no levantamento das reivindicações da comunidade local. Para alcançar o objetivo proposto investigou-se a possibilidade de atuação conjunta e trabalho colaborativo através do instrumento Agenda Caximba, observada a independência funcional de cada agente do MPPR, por meio da coleta de dados e informações, utilizando-se a técnica do grupo focal. Por fim, aborda-se a relevância da introdução de uma atuação colaborativa no MPPR para a persecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial para a erradicação da pobreza (ODS 1), redução das desigualdades (ODS 10) e promoção de sociedades pacíficas e inclusivas por meio de instituições mais justas e eficazes (ODS16). Como resultados, foi constatado que, a partir do desenvolvimento de uma atuação conjunta entre os membros do Ministério Público, pode haver aumento da colaboração entre os agentes dentro de determinada política pública, o que comumente não se verifica na tradicional atuação individual.

Palavras-chave: Ministério Público; Colaboração, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Comunidades Vulneráveis.

ABSTRACT

The article analyzes the capacity for communication, dialogue and collaboration among the members of the Public Ministry of the State of Paraná (MPPR), for the pursuit of sustainable development, in a territory of socio-environmental vulnerability. The situation of fragility of the Caximba neighborhood, located in the city of Curitiba, where the Novo Caximba Neighborhood Project is being developed, is accompanied by the MPPR, which works to promote and supervise the implementation of public policies, as well as to gather the demands of the local community. To achieve the proposed objective, the possibility of joint action and collaborative work through the instrument Agenda Caximba was investigated, observing the functional independence of each MPPR agent, through data and information collection, using the focus group technique. Finally, it addresses the relevance of introducing a collaborative action in the MPPR for the pursuit of the Sustainable Development Goals (SDGs), in particular for the eradication of poverty (SDG 1), reduction of inequalities (SDG 10) and promotion of peaceful and inclusive societies through fairer and more effective institutions (SDG16). As a result, it was found that, from the development of a joint action between the members of the Public Ministry, there can be an increase in collaboration between agents within a given public policy, which is not commonly found in the traditional individual action.

Keywords: Public Ministry; Collaboration, Sustainable Development Goals, Social and Environmental Vulnerability.



INTRODUÇÃO

O Ministério Público integra o sistema de justiça brasileiro, tendo como objetivos a busca da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, que garanta o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, redução das desigualdades sociais e regionais, bem como promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, conforme descreve o artigo 3º da Constituição Federal (CF, 1988).

Além das suas obrigações constitucionais e legais de atuação, o Ministério Público, possui também a função de atuar em territórios onde são observados altos índices de vulnerabilidade. Nesses casos, a instituição possui o dever de agir de forma una e indivisível, e, ainda, seus agentes devem, quando necessário, trabalhar internamente de forma colaborativa, observada a independência funcional de cada membro do Ministério Público. Cabe, ainda, à instituição promover esforços para que as atuações possam melhorar a qualidade de vida da população, por meio do fomento e disponibilização de metodologias modernas de atuação, seja ela de forma individual, seja valendo-se da atuação colaborativa entre seus órgãos.

Nesse contexto, se insere a comunidade da Caximba na cidade de Curitiba no Paraná, que está em processo de urbanização, por meio do projeto denominado “Projeto do Bairro Novo da Caximba”, que visa especialmente à recuperação ambiental do território e a regularização fundiária, a fim de melhorar a qualidade de vida na comunidade. O território da Caximba insere-se em uma área ambientalmente frágil, distante das oportunidades de trabalho e renda, carente de adequada infraestrutura urbana e social. A região tornou-se possibilidade, ainda que precária, de moradia para famílias de baixa renda, com registro de intensa migração. Diante disso, o MPPR passou a acompanhar o desenvolvimento de políticas públicas, bem como captar reivindicações por parte da comunidade, seja por meio de deslocamento até o território para o atendimento de demandas, seja pelo estabelecimento de parcerias com outras instituições.

Em decorrência da complexidade socioambiental da área e a necessidade de melhoria da qualidade de vida da população, para o seu desenvolvimento social e econômico, a atuação do MPPR necessita de vários órgãos internos de atuação, como habitação e urbanismo, meio ambiente, saúde pública, educação, infância e juventude, família, entre outros, para que dentro de uma visão interdisciplinar e compartilhada possa trazer respostas às demandas daquela população.

Dentro desta visão e da variedade de temas envolvidos, observa-se que o Ministério Público não possui um único membro que agregue todas as atribuições para atuar em diferentes territórios, ao contrário, existe uma pluralidade de agentes e cada um atua dentro da sua área específica de atribuição.



Todavia, atualmente existe a possibilidade de os membros atuarem de uma forma colaborativa, o que permite uma visão mais abrangente e coletiva das demandas da sociedade.

Além disso, a criação de um espaço compartilhado de atuação pode desenvolver um ciclo de ações voltadas às soluções criativas e integradoras, uma vez que os indivíduos trabalham em conjunto para solucionar problemas e identificar soluções. Deste modo, a implementação de uma atuação conjunta, pautada na colaboração, pode proporcionar a agilidade das decisões e a ampliação do debate entre os membros, trazendo diferentes percepções das questões sociais e jurídicas envolvidas em suas atividades.

Diante do exposto, este artigo analisa a capacidade de comunicação, diálogo e colaboração entre os membros do Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR), para a persecução do desenvolvimento mais sustentável, em território de vulnerabilidade socioambiental. Metodologicamente, trata-se de um estudo de caso, de viés qualitativo e cunho descritivo. Como procedimento de coleta de dados, optou-se, além da pesquisa bibliográfica, pela coleta em documentos públicos como Atas de reuniões internas e com órgãos externos ao MPPR, em website do MPPR e de órgãos públicos, bem como em procedimentos administrativos instaurados pelo Ministério Público e em relatórios, mapas e fotografias de identificação da área da Caximba. Utilizou-se a técnica de grupo focal, para coletar dados junto aos promotores do MPPR, com a finalidade de observar suas experiências sobre a atuação conjunta na Agenda Caximba, ocorrida no período de junho de 2017 a agosto de 2020. O grupo focal foi realizado de forma online, via *Google Meet*, tendo em vista a impossibilidade de sua realização de forma presencial em face da pandemia da Covid-19. Como forma atingir ao objetivo proposto, a técnica do grupo focal viabilizou a coleta de dados primários acerca do tema pesquisado.

O MINISTÉRIO PÚBLICO NA ATUALIDADE

O Ministério Público, atua como uma instituição fundamental ao exercício da justiça, indo além das atribuições criminais e de fiscal da ordem jurídica, para uma instituição de Estado, com inúmeras funções, e com a obrigação de zelar para que os poderes públicos respeitem e cumpram os direitos dos cidadãos, devendo tomar as medidas necessárias para tanto (POZZO, 2010).

Miranda (1963, p. 462) destaca que o Ministério Público “promove, postula, pede, impetra, litiga”. Nenhum ato dele é de ordenação, ou de coordenação. É de promoção. A atividade, a que se possa aludir, é sua, e consiste em promover”. Desta forma, verifica-se que a instituição deixou de ser uma representante de governo, bem como órgão de consulta ou órgão cooperador da Administração Pública,



para estar totalmente vinculada ao Estado Brasileiro e não subordinada a nenhum dos poderes, seja o Poder Judiciário, Executivo ou o Legislativo.

Neste sentido, o desenvolvimento da atuação do Ministério Público está orientado atualmente por uma mudança de paradigma, indo além da atribuição principal criminal, para avançar principalmente por meio da atuação em demandas de natureza coletiva e na atuação do membro como agente político e resolutivo, com foco na atuação extrajudicial.

Há, também, relação do Ministério Público com a sociedade civil, os quais possuem como objetivos a busca da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, que garanta o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, conforme descreve o artigo 3º da Constituição Federal. Neste cenário, a moderna forma de atuação do Ministério Público deve estar interconectada com a sociedade civil, havendo diferentes formas de entendimento acerca da forma desta conexão.

O Ministério Público busca também desenvolver o papel de influenciador e de promotor de políticas públicas, contribuindo para a formação de uma sociedade mais igualitária em conjunto com diversos atores sociais (MOREIRA, ALVARENGA, 2018).

Além do mais, o perfil influenciador da instituição pauta-se em uma postura proativa e preventiva por parte de seus membros, no qual a instituição aproxima-se do poder público e da sociedade civil, bem como acompanha o planejamento e o cumprimento das políticas públicas.

A postura influenciadora do Ministério Público objetiva inspirar os gestores públicos a pautarem suas condutas conforme indicadores sociais, dados e estudos concretos, com observância aos direitos fundamentais (MOREIRA, ALVARENGA, 2018). Importante para a efetividade da atuação influenciadora é a adoção de uma postura proativa por parte dos membros, que valorize atuações preventivas, antecipando possíveis situações de crise (GOULART, 2017). Nesse ponto, destaca-se a ação do ministério como mediador entre ele, sociedade civil e o Estado. Deve, ainda, realizar audiências ou reuniões públicas temáticas, visitar o local dos fatos, bem como realizar atendimento direto ao cidadão.

Exemplos de aproximação entre o MPPR e o cidadão são os atendimentos online, por meio do canal “Fale Conosco”; os atendimentos descentralizados e itinerantes e a criação das Centrais de Atendimento nos principais municípios do Paraná. Tem-se, ainda, a participação ou realização em audiências e reuniões públicas realizadas diariamente, bem como a fiscalização dos Conselhos Estaduais e Municipais. Assim, o Ministério Público no século XXI deve estar aberto ao povo para o recebimento ou



captação de demandas, atuando como agente promotor e facilitador do acesso à justiça e na resolução de demandas da sociedade.

Neste diapasão, observa-se que o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) orienta a necessidade de que a instituição proporcione mecanismos que facilitem a atuação prioritária do membro como agente político, especialmente por meio de canais institucionais que facilitem o diálogo e a interação (CNMP, 2017). Sendo assim, a instituição deve estar aberta às mudanças sociais e às novas formas de atuação, a fim de adequar-se aos novos institutos disponíveis e às novas formas de gestão e de resolução de conflitos.

Diante disso, cabe aos membros do Ministério Público adotar os instrumentos necessários para a tutela de seus interesses, seja pela via judicial ou pela via extrajudicial, na qual o agente ministerial possa atuar como mediador de conflitos sociais, bem como indutor de políticas públicas. Assim, o agente político do Ministério Público desempenha um papel essencial na abordagem de questões complexas, tendo a responsabilidade de postular, fomentar, influenciar e promover a implementação de políticas públicas (SIQUEIRA, 2016).

ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO: CONSIDERAÇÕES ACERCA DA COLABORAÇÃO

O rol de atuação do Ministério Público é amplo, exercendo atribuições em diversas áreas como criminal, saúde pública, educação, meio ambiente, patrimônio público, criança e adolescente, habitação e urbanismo, família, idoso, pessoa com deficiência, consumidor, direitos humanos, direitos do cidadão, comunidades entre outras. Em razão da multifuncionalidade de atribuições é necessário a adoção de técnicas modernas de atuação (ALMEIDA, 2016). Dentro das diversas áreas, o agente do Ministério Público, de acordo com a Carta de Brasília, pode atuar mediante dois modelos: demandista e de modo resolutivo (CNMP, 2017).

No modelo demandista, o membro atua como agente processual, desempenhando papel ativo perante o Poder Judiciário, de acordo com o que determina a Lei, e dentro de sua independência funcional. O modelo resolutivo, no entanto, caracteriza-se pela atuação extrajudicial, no qual os membros atuam como intermediadores e pacificadores de conflitos (CAMBI, LIMA, 2011). Mediante o emprego de uma atuação resolutiva, os membros buscam as soluções diretas das questões, sem a necessidade de propositura de demandas judiciais para resolvê-las (GOULART, 2010).



O modelo de atuação dos membros também pode ser classificado, ainda, como promotor de gabinete e promotor de fatos. O promotor de gabinete é aquele que dá mais relevância à propositura de medidas judiciais e atividades burocráticas do que a utilização de procedimentos extrajudiciais, não optando por instrumentos como negociação, mobilização e articulação de organismos governamentais e não-governamentais. O promotor de fatos, no entanto, embora atue na seara judicial, privilegia a utilização de métodos extrajudiciais, adotando postura de articulador político, mobilizador de recursos da comunidade, negociador com órgãos intersetoriais e interinstitucionais, entre outros (SILVA, 2001).

A atuação dos membros do Ministério Público pode ser classificada ainda como conjunta ou singular, extrajudicial ou judicial e, ainda, pode ocorrer de forma ordinária ou extraordinária (ANJOS FILHO; OLIVEIRA JÚNIOR, 2016).

Dentre essas formas, destaca-se a abordagem da atuação conjunta e extrajudicial. Na atuação extrajudicial a instituição busca prevenir o surgimento de conflitos, reduzir a proposição de demandas no Judiciário e contribuir para a pacificação social, de modo a proporcionar maior eficiência institucional para a proteção dos direitos e interesses sociais e individuais indisponíveis. Para a atuação extrajudicial, a instituição dispõe de diversos instrumentos como métodos autocompositivos e procedimentos de cunho administrativo, que proporcionam agilidade para a efetivação de direitos (CAMBI; VASCONCELOS, 2016).

Os mecanismos de atuação extrajudicial são plurais e não taxativos, podendo o membro valer-se de audiências públicas, inquérito civil, termo de ajustamento de conduta, recomendações, medidas de inserção social como palestras e reuniões, atuação por planos, programas e projetos, entre outros (CNMP, 2017).

Além da utilização de ações judiciais disponíveis, é de suma importância para o trabalho do agente do Ministério Público a adoção de instrumentos diferenciados de atuação, que pode ocorrer, em regra, de forma pessoal, individual ou singular. Contudo, “em determinadas hipóteses pode ocorrer uma atuação conjunta, entre membros do mesmo ramo ou de ramos diversos da instituição, podendo, inclusive, realizar-se entre membros de graus diferentes” (ANJOS FILHO; OLIVEIRA JUNIOR, 2016, p. 458-459).

Nos termos da legislação interna da instituição a atuação dos membros do ministério, de longa data, deu-se de forma individual. Todas as manifestações processuais ou extraprocessuais do agente são individuais, como se exemplifica, no oferecimento de denúncia criminal contra uma pessoa acusada de praticar um crime ou no pronunciamento como fiscal da ordem jurídica, entre outras.



Porém, em face da complexidade dos fatos e de novas demandas apresentadas à instituição, como por exemplo a construção de um novo bairro, há a possibilidade de uma atuação conjunta entre os membros em determinadas situações, estabelecidas internamente.

Ademais, é imperioso demonstrar que as atuais demandas da sociedade são plurais e multifacetadas, em especial nos direitos coletivos, exigindo atuação integrada de várias áreas do Ministério Público para o oferecimento de uma solução eficiente, que abranja todos os aspectos das questões sociais e jurídicas do caso concreto (GIAMPAOLO, 2014).

De acordo com Mazzilli (2015, p. 225) “para obter atuação mais harmônica e coerente da instituição em seus diversos níveis, é preciso repensar a estrutura administrativa do Ministério Público brasileiro, para atender às atuais exigências sociais”.

Diante disso, observa-se que a complexidade dos fenômenos sociais exige a implementação de processos colaborativos, que contribuam para mediação de valores e adequação de interesses antagônicos, essenciais para a consensualização em um mundo pluralista (SOUTO, 2010).

Em face de casos complexos, de alto impacto na sociedade ou que envolvem diversos temas e áreas de atuação, as questões podem não serem eficientemente resolvidas se os membros do Ministério Público permanecerem presos apenas a uma atuação individualizada. Entende-se que este modelo, no qual cada Promotoria de Justiça atua na sua área de atribuição específica ou de unidades específicas, dificulta a resolução de problemas complexos, bem como prejudica a comunicação, seja com órgãos públicos ou privados.

A ocorrência de situações multidisciplinares que são trazidas à esfera do Ministério Público, nas quais a atuação de forma individualizada de cada membro ou, ainda, que abranja apenas uma área de atuação, por si só, sugere-se, a necessidade de uma mudança da forma de atuação. Portanto, em algumas situações, a atuação conjunta, observada a independência funcional do agente, pode ser possível.

Com isso, não se quer dizer que a atuação individual não seja importante, pois, de fato, há situações em que ela corresponde à forma de atuação mais adequada ao caso concreto. Porém, existem formas contemporâneas de atuação que geram impactos mais céleres e sustentáveis, como a formação de redes de cooperação entre os membros (ZENKNER, 2010).

As formas contemporâneas de atuação podem ser implementadas por meio de uma atuação conjunta entre os membros. Essa atuação conjunta, de acordo com os postulados de Oliveira Júnior e Anjos Filho (2016), pode ocorrer no âmbito judicial ou extrajudicial pelas seguintes formas: a) interação; b) colaboração; c) atuação coordenada em sede de atribuições paralelas e; d) auxílio ao promotor natural. Para os autores, a interação é o modo mais informal de atuação conjunta entre os representantes e pode



ocorrer pela mera consulta e troca de informações entre os membros. O auxílio ao promotor natural pode se dar na formação de força tarefa ou de equipes de membros do Ministério Público, com a função de auxiliar o promotor natural (ANJOS FILHO; OLIVEIRA JÚNIOR, 2016).

A colaboração, na perspectiva de Anjos Filho e Oliveira Júnior (2016), diz respeito à prática de atos inerentes à atividade ministerial derivadas de delegação especial do promotor natural. Contudo, entende-se que o termo colaboração possui uma visão ampla de atuação conjunta e colaborativa, na qual existem pessoas trabalhando juntas para alcançar determinado objetivo, podendo adequar-se também como atuação coordenada em sede de atribuições paralelas.

Atualmente, verifica-se que a formação de grupos de atuação integrada ou a atuação conjunta ganhou força institucional. A atuação, principalmente em demandas complexas, que era realizada de forma individualizada ou pessoalmente pelo agente do Ministério Público, cedeu espaço para atos de atuação conjunta. Desta forma, a individualização progrediu para atos de coordenação, pautados na colaboração, cujos objetivos são otimizar conduta e compor interesses (SOUTO, 2010).

Destarte, há apoio institucional por meio da criação de órgãos internos que fornecem a possibilidade de atuação conjunta em algumas ocasiões específicas entre os agentes, como por exemplo, a atuação por meio de forças tarefas ou por grupo de atuação especial composto por membros do Ministério Público.

No Ministério Público do Estado do Paraná, há o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO), responsável por investigações, atividades de combate e ações penais relacionadas ao crime organizado e ao controle externo da atividade policial. Existe, também, o Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo (GAEMA), que atua preventiva e repressivamente na proteção do meio ambiente, habitação e urbanismo. Existe também os Grupos Especializados na Proteção do Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa (GEPATRIAS), que atua de maneira preventiva e repressiva, sobretudo nos casos que importem em enriquecimento ilícito, causem danos ao patrimônio público e/ou atentem contra os princípios regentes da administração pública. Outra possibilidade de atuação conjunta está prevista nas diretrizes do Planejamento Estratégico do MPPR (2019 – 2029), que preveem a realização de ação conjunta com equipe de apoio e execução nas matérias de patrimônio público, saúde e consumidor, nos casos que envolvem fiscalização dos novos contratos ou renovação contratual para as obras e serviços de saneamento (MPPR, 2019).



Apesar de existir a atuação colaborativa em algumas ocasiões específicas ou sob uma coordenação, não é costumeiro que o membro do Ministério Público realize atuação articulada. Diante disso, e na perspectiva de uma atuação colaborativa, os membros devem estar abertos ao diálogo interinstitucional para a solução de conflitos complexos (MOREIRA; ALVARENGA, 2018), especialmente na atuação ou implementação de políticas públicas, a identificação e a valoração dos fatos são diferentes para cada promotor, o que, por vezes, pode gerar empecilhos para uma atuação eficaz (GARCIA, 2010).

Por isso a importância de os agentes do Ministério Público, em determinadas situações, poderem trabalhar em grupo e de forma colaborativa, a fim de melhor desempenhar o seu papel como agente político. Os desafios da contemporaneidade não podem mais ser enfrentados sob o prisma da individualidade, exigindo, cada vez mais, medidas colaborativas, especialmente por meio da atuação conjunta - que respeita os princípios da unidade, indivisibilidade e independência e, ainda, contribui para cumprimento adequado das funções constitucionais do MPPR (ANJOS FILHO; OLIVEIRA JUNIOR, 2016).

Por esta razão, sugere-se, com base em Souza (2006), o desenvolvimento de uma cultura colaborativa, a partir de um esforço coletivo, por meio do estabelecimento de critérios procedimentais para a colaboração interna entre os diferentes órgãos do Ministério Público, a fim de formar coalizões políticas que sejam capazes de impulsionar o desenvolvimento social e econômico.

Parkinson (2008, p. 15) destaca que “práticas colaborativas reforçam as relações e modificam a atmosfera ao seu redor, uma vez que a cooperação irradia para outros membros do entorno”, propiciando que o coletivo adote uma atuação conjunta.

No âmbito do Ministério Público, um ambiente pautado na colaboração pode contribuir para a confiança nas relações dos agentes, permitindo que condutas colaborativas sejam habituais (ALMEIDA, 2014). De acordo com Calegário (2013, p. 50-52), “quanto maior o nível de confiança, maior será a troca ou a reciprocidade entre os indivíduos (...) na qual os membros tornam-se mais propensos a cooperar, confiar e compartilhar informações uns com os outros”.

Um ambiente colaborativo pode contribuir para o desenvolvimento de um ciclo de ações voltadas a soluções criativas (PASSAN; CORREA; BASTOS, 2014), bem como oportuniza uma comunicação eficiente entre os indivíduos, visto que cada um consegue argumentar suas motivações e seus pontos de vista e reconsiderar as interpretações do outro (SIOUF FILHO, 2012).

Logo, a partir do estabelecimento de uma comunicação eficaz e do auxílio mútuo, pode-se averiguar quais são as motivações, necessidades e posicionamentos dos membros e, consequentemente, constatar qual a melhor forma de adequá-los para a concretização dos objetivos constitucionais do Ministério Público (MARTINS, 2008) e das comunidades.



Ademais, o trabalho em conjunto pode desenvolver um ambiente pautado em novas perspectivas, baseado na implantação de espaços abertos de diálogo e escuta, que proporciona o aumento da confiança e da apreciação das contribuições das pessoas, com a consequente redução de julgamentos (BETTI; ISOMURA, 2019).

A colaboração entre os agentes do Ministério Público pode, ainda, proporcionar a agilidade das decisões e o aumento do debate, trazendo a percepção de todos os ângulos das questões sociais e jurídicas envolvidas no caso concreto (GIAMPAOLO, 2014).

Portanto, pode-se sugerir que a utilização de métodos colaborativos de atuação proporciona simplicidade, redução de dispêndios, assertividade, bem como o comprometimento com a solução, resultando em maiores chances de resultados (ZENKNER, 2010). Uma estrutura baseada nos pilares da reciprocidade, pode também oportunizar o surgimento de normas colaborativas implícitas – que decorrem do hábito de seus agentes –, ou seja, surgem independentemente da existência de regras de cumprimento obrigatório (CALEGÁRIO, 2013).

O TERRITÓRIO DA CAXIMBA

O bairro da Caximba está localizado no extremo sul do município de Curitiba e integra a Administração Regional do Tatuquara. Historicamente, o bairro foi um espaço de exploração de olarias e de extração de areia. Por se tratar de área ambientalmente frágil, distante das oportunidades de trabalho e carente de infraestrutura urbana e social adequadas, tornou-se uma opção de moradia para famílias de baixa renda, com registro de intensa migração na última década (MPPR, 2017a).

A estimativa é que a população do bairro, que em 2010 era de 2.500 habitantes, conte, atualmente, com cerca de 12.000 moradores, sendo composta por seis comunidades: Vila Dantas, Milinho, Espaço Verde, 1º de Setembro, Juliana e 29 de Outubro, as quais são caracterizadas como áreas irregulares (assentamentos e loteamentos irregulares e/ou clandestinos)¹ e precárias, carentes de equipamentos públicos suficientes para o atendimento da população residente na região (MPPR, 2017a).

1 Assentamentos irregulares, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), são as áreas constituídas por unidades habitacionais (barracos, casas, etc.), construídas sobre terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e dispostas, em geral, de forma desordenada e densa (IBGE, 2020). Os loteamentos irregulares, por sua vez, são aqueles que, embora aprovados pelo poder público e registrados no respectivo registro de imóveis competente, não atendem às exigências formais da Lei 6766/79, como infraestrutura, área verde, entre outros. Em contrapartida, o loteamento clandestino é aquele que não possui a aprovação do poder público, tampouco registro da área, resultando inviabilidade de matrícula e de individualização dos lotes da área (MPSC, 2010).



O território tem como características a urbanização fora dos padrões vigentes e a precariedade de serviços públicos essenciais (IBGE, 2020). Diante da situação de vulnerabilidade socioambiental atual, foi construído, por meio da mobilização comunitária o Mapa Social do Caximba². O Mapa Social é uma ferramenta para identificar o nível de desenvolvimento de um território, as principais demandas, as redes de serviços disponíveis e as oportunidades de investimentos, cujo objetivo é fornecer um panorama (retrato) da Caximba, reunindo informações sobre educação, saúde, trabalho, renda, moradia, entre outros dados e levantamentos na comunidade, para aprimorar as ações instituídas no território.

De acordo com os dados colhidos pelo diagnóstico do Mapa Social, o território analisado é frágil, tanto no ponto de vista social e econômico quanto ambiental, especialmente em razão da renda, do nível de escolaridade, da expectativa de vida, dos índices de mortalidade infantil e de violência, da taxa de desemprego, da infraestrutura das moradias, entre outros (PUCPR, 2021).

A renda média das famílias da Caximba é a mais baixa do município de Curitiba, uma vez que a taxa de pobreza das famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é de 72%, compreendendo as famílias que possuem renda per capita menor que $\frac{1}{2}$ salário-mínimo, enquanto a renda média das famílias gira em torno de R\$ 346,00, a renda média do município de Curitiba perfaz a importância de R\$ 1.581,00 (PUCPR, 2020). Tais situações constituem-se um desafio ao município de Curitiba e para o Estado do Paraná, em relação ao seu enfrentamento, a fim se possa contribuir para o alcance dos ODS. A renda auferida por grande parte dos habitantes do território permite que eles participem de Programas Sociais, como o Bolsa Família ou Benefício de Prestação Continuada (BPC). Porém, somente 43,5% das famílias cadastradas recebem algum tipo de benefício, o que indica que 28,5% das famílias podem estar descobertas de qualquer benefício governamental (PUCPR, 2020).

No que tange à escolaridade, 6% das crianças e adolescentes de 6 a 17 anos não frequentam ou nunca frequentaram a escola. A Caximba possui uma taxa de 6,2% de indivíduos sem alfabetização, enquanto a taxa geral do município é de 2,6% (PUCPR, 2020).

Em relação a taxa de desemprego, 61,98% dos habitantes encontravam-se em situação de desemprego em 2019, enquanto somente 37,56% estavam empregados ou exerciam atividade remunerada. Nestes 37,56%, uma parte dos moradores possuíam emprego formal, com registro na carteira de trabalho, outra parte exercia trabalho informal, sem registro na carteira, e um percentual fazia trabalhos autônomos ou “bicos” para adquirir renda (TETO, 2019). Em decorrência da pandemia de Covid-

² O Mapa Social da Caximba é um projeto de extensão universitária, vinculado ao Núcleo de Direitos Humanos da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), no ano de 2019, em parceria com o Ministério Público do Estado do Paraná (PUCPR, 2021).



19, deflagrada em março de 2020, que exigiu distanciamento social como forma de controle do contágio, acredita-se que esses números se agravaram.

O DESEMPENHO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ NA AGENDA CAXIMBA

A Agenda Caximba é um instrumento de atuação conjunta, desenvolvido pela Promotoria de Justiça das Comunidades, atualmente Núcleo de Atendimento ao Cidadão e às Comunidades, pela Coordenadoria da Política de Atendimento ao Público e Centro de Apoio Técnico à Execução (Caex), bem como integrantes do Ministério Público que possuam atribuições nas áreas relacionadas ao Projeto do Bairro Novo da Caximba. A Agenda possui os colaboradores das seguintes Promotorias de Justiça: comunidades (cidadania e comunidade), habitação e urbanismo, meio ambiente, saúde pública, infância e juventude, educação, portadores de necessidades especiais, família, criminal, direitos constitucionais, além dos membros que atuam no fórum descentralizado do Pinheirinho, o qual abrange a área da Caximba.

O MPPR buscou atuar no território, tanto na forma individual como coletiva nas diversas áreas que abrangem as questões da comunidade. Nesta agenda, cada membro opera dentro de sua área de atribuição, sendo respeitada a sua independência funcional, mesmo diante da atuação conjunta com os outros membros. As ações desenvolvidas têm como objetivos fomentar, promover, influenciar, fiscalizar as atividades executadas pelo Poder Público, por meio de planos de ação conjunta ou por meio de procedimentos instaurados em cada Promotoria de Justiça especializada. Além disso, tem como finalidades aprimorar as relações e a comunicação com os poderes constituídos, instituições e organizações, bem como contribuir para a transformação da realidade da população, por meio do fomento à mobilização comunitária e ao acesso e garantia de direitos.

Verifica-se, também, que os propósitos da atuação desenvolvida na Agenda Caximba estão em consonância com o Planejamento Institucional³ do MPPR, cujos objetivos se fundam em três diretrizes, quais sejam, desenvolvimento e sustentabilidade, processos integradores e resultados para a sociedade.

3 Para promover o alinhamento da instituição e definir prioridades, foi elaborado o planejamento estratégico do Ministério Público. O Planejamento estratégico é um instrumento administrativo que auxilia na organização a longo prazo de uma organização, por intermédio do estabelecimento da missão, visão, objetivos, metas e da criação de planos de ação para o acompanhamento das atividades. No planejamento foram estipulados objetivos, diretrizes e ações prioritárias para os próximos dez anos da instituição, abrangendo todos os campos de atuação institucional (MPPR, 2019a).



Não obstante, a Agenda Caximba também se coaduna com as diretrizes da política urbana, conforme demonstra o artigo 2º, III, do Estatuto da Cidade⁴.

Assim, em face da complexidade da problemática que envolve o território vulnerável, o MPPR passou a acompanhar a evolução e o desenvolvimento do projeto de urbanização, bem como as reivindicações de direitos por parte das comunidades, por meio de deslocamento do Ministério Público até a região pelas Promotorias de Justiça e, ainda, por intermédio da elaboração de parcerias internas e externas, a fim de buscar proporcionar visibilidade para a região com atuação mais próxima da população.

O MPPR desenvolveu diversas atividades no âmbito da Agenda Caximba, como a formação de equipes, realização de oficinas e atividades no território, reuniões internas de membros e servidores com instituições externas, reuniões com pessoas da comunidade, implantação de projetos de extensão, bem como com a atuação individual de cada membro em sua área de atuação, onde consta devidamente juntados em procedimentos administrativos instaurados pela então Promotorias das Comunidades, atualmente Núcleo de Atendimento ao Cidadão e às Comunidades.

Para sua atuação no território, o MPPR utilizou metodologia de trabalho dividida em três grandes eixos, quais sejam: I) leitura do território; II) articulação; e III) propostas resolutivas. Na etapa de leitura de território, a Promotoria das Comunidades (Núcleo de Atendimento ao Cidadão e às Comunidades), acompanhado de servidores da Subprocuradoria de Planejamento Institucional (SubPlan) e do Centro de Apoio Técnico à Execução (Caex), realizou a primeira Reunião Pública na Caximba, na capela da Igreja Católica São João Batista em 01 de junho de 2017.

Na reunião, foram identificadas as seguintes demandas da comunidade: falta de um armazém da família; necessidade de ampliação da assistência social; ausência de acesso ao serviço dos Correios; falta de esporte e lazer para as crianças; falta de vagas na educação infantil; falta de infraestrutura na ponte do Rio Barigui; precariedade na iluminação pública e sinaleiro; falta de luz, água e saneamento básico; despejo irregular de esgoto na Aldeia Kakané Porã, entre outras. Na questão relacionada à política urbana, reivindicaram a regularização fundiária, a revitalização das ruas e maior segurança pública. Também, reivindicam acesso ao transporte público, por meio da ampliação de horários, itinerários e linhas (MPPR, 2017b).

4 Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social (Brasil, 2001).

Como fruto da reunião, o MPPR realizou o reconhecimento do território, por meio de diversas ações que culminaram na construção do Diagnóstico Sócio Territorial, realizado por profissionais do setor da Equipe de Serviço Social e Pedagogia do NATE/CAEX. A partir da leitura da realidade territorial e das informações advindas da própria comunidade constante do relatório e dos encaminhamentos da reunião pública, buscou-se a construção de estratégias de alinhamento interno no MPPR, para atuação junto às demandas levantadas, bem como as informações constantes foram encaminhadas a todos os promotores de justiça que atuam na agenda.

No intuito de alcançar os objetivos propostos no eixo leitura do território, foram realizadas as seguintes ações: a) organização de Reunião Pública com a população para captação das principais demandas e nos encaminhamentos das reivindicações feitas na reunião pública ocorrida em junho de 2017; b) formação de comissão de moradores para acompanhamento das ações a serem desenvolvidas no âmbito do projeto; c) contato com profissionais do poder público; d) realização de visitas às comunidades que compõem o território; e) levantamento de Procedimentos Administrativos do MPPR relativos à atuação na área; f) identificação e captação das demandas prioritárias da população do Bairro Caximba, com posterior orientação, encaminhamento às Promotorias especializadas para instauração de procedimento cabível e; g) elaboração de Diagnóstico Sócio Territorial com indicações técnicas para subsidiar intervenções das Promotorias de Justiça (MPPR, 2018).

Em razão do acesso do MPPR ao território da Caximba, por meio da Promotoria das Comunidades e do NATE/CAEX, verificou-se a existência de enorme distância entre o aparato normativo disponível e os conflitos e questões insurgentes no caso concreto (SARNO, 2010, p. 415) e, por esta razão, a aproximação com a população local foi e é essencial para uma atuação eficiente no território.

Vale ressaltar, que neste primeiro momento todas as informações pertinentes ao território, como atas e relatórios elaborados pela equipe de apoio, foram encaminhadas, mediante ofício, a todas as Promotorias de Justiça que possuíam atuação no território da Caximba, nos termos de suas atribuições, a fim de tomarem conhecimento da situação de vulnerabilidade da população afetada (MPPR, 2017b).

Com relação ao segundo eixo de atuação, denominado eixo de articulação, a estratégia adotada foi a de trabalho conjunto e intersetorial entre as Promotorias de Justiça com atribuições em temáticas relevantes para o território, pois, além do essencial alinhamento interno para a atuação proposta, buscou-se também a realização de parcerias externas, com universidades, órgãos públicos e sociedade civil, no intuito de pluralizar estratégias para a garantia de direitos.

Neste eixo de atuação, foram realizadas as seguintes atividades: a) processos de mobilização com população local por meio de metodologia participativa e formação de comissão de moradores; b) realização periódica de reuniões na região com participação de membros e servidores do MPPR, população e demais parceiros do Projeto Caximba, para oitiva da comunidade e devolutivas sobre o acompanhamento de demandas captadas pela Promotoria das Comunidades desde o início da atuação; c) processos de articulação intersetorial MPPR, por meio do alinhamento com Promotorias de Justiça especializadas para pactuação das agendas temáticas; d) alinhamento com a Promotoria de Justiça Descentralizada do Pinheirinho para pactuação de agenda e; e) processos de articulação interinstitucional, por meio do estabelecimento de parcerias com a Universidade Federal do Paraná.

Foram realizadas também reuniões, com o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), sendo a primeira ocorrida em 03 de agosto de 2017. Desenvolveu-se um canal de comunicação entre o Município de Curitiba e o Ministério Público, com reuniões a fim de explicar as fases e novos encaminhamentos do projeto. Houve reuniões com as Promotorias de Justiça que fazem parte da Agenda Caximba, a fim de buscar uma forma de atuação integrada entre os membros (MPPR, 2018). Em 15 de abril de 2019, técnicos da prefeitura de Curitiba apresentaram ao MPPR o projeto do Bairro Novo da Caximba.

Assim, o MPPR buscou atuar, na região da Caximba, por meio da propositura de agenda de atuação entre os membros do Ministério Público, na qual podem-se valer tanto de uma atuação individual quanto de uma atuação conjunta e colaborativa. Por meio da atuação conjunta, pode-se ter maior facilidade no diálogo com os gestores públicos, aumentando a importância da transparência no processo e facilitando o acompanhamento por parte das promotorias, principalmente por meio das reuniões realizadas.

Ademais, os membros da Agenda Caximba realizaram diversas reuniões com os gestores públicos para a apresentação do Projeto do Bairro Novo da Caximba, tendo como objetivos “integrar as promotorias dentro da perspectiva de uma agenda comum” (PMC, 2020). A partir da apresentação do projeto, ocorreu maior integração e efetividade sobre as questões levantadas pelos moradores da Caximba, passando o MPPR a operacionalizar ações mais concretas por meio de reuniões com a comunidade com gestores do projeto, bem como com órgãos do município de Curitiba.

Considera-se que a elaboração de parcerias internas e externas à instituição pode ter sido fundamental na atuação do MPPR no território da Caximba, pois decisões tomadas em consenso, por meio do engajamento de diversos atores sociais, auxilia no tratamento de questões complexas observadas em áreas de vulnerabilidade como é o bairro da Caximba. Ademais, a aproximação do MPPR



com a sociedade e com o poder público, possibilitou a ampliação do debate e construiu alternativas coletivas para o enfrentamento das problemáticas apresentadas pela comunidade local e, ainda, potencializa as forças coletivas.

Assim, em face das ações ministeriais no bairro da Caximba, sugere-se que a atuação tenha trazido maior vinculação da instituição com o território e contribuído para a efetivação do trabalho intersetorial e interinstitucional, possibilitando o aumento da visibilidade das demandas presentes na comunidade, historicamente preteridas pelo poder público. Não obstante, a Agenda Caximba pode ter intensificado a presença institucional junto às comunidades vulneráveis e auxiliado na realização de ações articuladas nas áreas de saúde, educação, juventude, habitação e urbanismo, meio ambiente, rede de proteção e mobilização comunitária.

Neste contexto, a Agenda Caximba busca formar coalizões capazes de impulsionar o desenvolvimento social e econômico (SOUZA, 2006), agindo no território de forma influenciadora e colaborativa, a fim de contribuir para a criação de cidades sustentáveis para as presentes e futuras gerações, em consonância com os ditames nacionais e internacionais.

O TRABALHO COLABORATIVO ENTRE OS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA AGENDA CAXIMBA

A partir do desenvolvimento de atuação conjunta entre os membros do Ministério Público, considera-se que os Promotores de Justiça podem auxiliar outros agentes com informações, ideias e posições jurídicas diferentes, o que não se verifica na atuação individual. A Agenda Caximba, por meio de ações colaborativas entre agentes poderá auxiliar no fortalecimento da atuação conjunta no MPPR, especialmente quando se trata da atuação dentro de determinada política pública. Essa colocação surge a partir das ponderações dos promotores, participantes do grupo focal. Pode-se perceber que estes entendem que a atuação conjunta entre agentes do Ministério Público é importante para o desenvolvimento sustentável do território e da comunidade local, pois, defendem que o MPPR tem a incumbência de representar os anseios da sociedade, bem como se apresenta como um canal de mediação junto ao Poder Público. Destaca-se que

(...) a atuação do Ministério Público é superimportante, nas matérias multidisciplinares existentes, não só a habitação e urbanismo, mas também direitos constitucionais, a saúde pública, as intervenções feitas pela promotoria das comunidades, o foro descentralizado do pinheirinho. O Ministério Público, como instituição que representa os anseios da sociedade, pode interferir positivamente até mesmo com relação ao gestor público, pois as demandas da comunidade são trazidas para nós, e fazemos o canal de intervenção junto ao poder público. Muitas vezes a comunidade só se sente



segura com nossa participação e, em uma última reunião, notamos falta de informações entre o poder público e a comunidade, e o Ministério Público é essencial nesta troca de informações, fiscalizações e acompanhamentos (Participante do grupo focal, 2020).

Neste mesmo sentido, outro participante entende que a atuação do MPPR no bairro da Caximba, além de resolutiva, é também preventiva, de modo a orientar os órgãos competentes na instituição de políticas públicas, evitando assim novas violações de direitos. Acredita, ainda, na possibilidade de fortalecimento da cidadania dos moradores da região:

A aproximação do Ministério Público com a população daquela região [Caximba], acho que podemos atuar como importante intermediador de resolução dos conflitos, mas com destaque ao fato de que se procure, quem sabe, fortalecer a cidadania daquelas pessoas, para que de maneira espontânea, através do simples exercício da condição de cidadão, possam cobrar determinadas políticas públicas e a resolução de determinadas questões, bem como terem conselhos fortalecidos e independentes com relação à gestão (Participante do grupo focal, 2020).

Com relação à atuação conjunta de Promotorias de Justiça, em especial nas áreas de direitos difusos e coletivos, os participantes relatam que os resultados são mais efetivos para a comunidade, pois atingem resolutividade em menor tempo. Além do mais, visualizam com preocupação a atuação de forma fragmentada, ou seja, de forma compartimentalizada e individualizada, pois entendem que as áreas de atuação das promotorias especializadas estão interligadas, sendo que, para que se alcancem resultados positivos, é preciso a soma de esforços, trabalhando em várias frentes, de forma simultânea. Para os promotores “é preciso soma de esforços, para que a proteção possa ser a mais integral e resolutiva possível”, pois não há como garantir “proteção à saúde, se não trabalhar a assistência social, a habitação, o urbanismo, a mobilidade urbana e assim por diante, uma coisa está vinculada a outra”. O trabalho fragmentado e individual “tende a inviabilizar que o resultado maior e mais justo seja efetivamente alcançado, por isso a soma de esforços” (Participantes do grupo focal, 2020).

Como elementos de colaboração no trabalho desenvolvido pelos membros e órgãos internos do MPPR, especialmente na Agenda Caximba, o grupo destacou os relatórios elaborados pela equipe multidisciplinar da instituição, bem como a realização de reuniões internas, inclusive com apresentação de dados e slides, e também reuniões públicas com a comunidade. O grupo reconheceu, ainda, a importância das demandas selecionadas como prioritárias pelo Núcleo de Atendimento ao Cidadão e as Comunidades, o qual por estar frequentemente no território e possuir um canal direto de comunicação com a comunidade local, pode captar e realizar a devida triagem entre as reivindicações apresentadas pelos moradores.



Quando questionados acerca dos princípios da unidade e independência funcional, os promotores acreditam que tais princípios foram preservados no âmbito da Agenda Caximba, pois a atuação dos membros é uniforme e se dá em prol de objetivos comuns, não gerando obstáculos à independência de cada membro.

Todavia, verificou-se que, apesar de todos os integrantes do grupo focal entenderem que a independência funcional do agente do Ministério Público ter sido respeitada, em algumas situações, tentou-se buscar uma intervenção velada no trabalho desenvolvido, quando em determinada situação da atuação conjunta, exigiu-se um posicionamento mais firme do membro:

Minha independência foi reservada pois tenho uma atuação firme, não permito que haja abalos na independência, mas confesso que eu tive realmente uma certa interferência, pela agenda Caximba, em determinados momentos quiseram se sobrepor à minha atuação, mas de forma velada, mas naqueles slides e reuniões, quiseram por várias vezes se sobrepor à minha matéria especializada, sentindo um abalo na minha independência. Porém eu não permiti, então me mantive firme e independentemente de gostarem ou não, continuei atuando deste jeito, mas acredito pela minha firmeza e não deixar sucumbir a mim. Realmente chegou um ponto em que a parte assistencial estava tentando se sobrepor à minha atuação principal (Participante do grupo focal, 2020).

Esse ponto é destacado como um dos mais sensíveis da atuação conjunta, mas entende-se que a independência precisa ser considerada a partir de uma perspectiva de planejamento institucional. A atuação por projetos, integrando várias áreas, é uma inovação na instituição, e, assim, certamente ainda precisa de aperfeiçoamentos, bem como demanda tempo e disposição de todos os envolvidos.

Ademais, o grupo converge no sentido de não identificarem prejuízos na atuação conjunta da Agenda Caximba, mas somente benefícios. Foi destacado que a maior presença do MPPR nas comunidades do bairro Caximba, ampliou-se o canal de comunicação da instituição com a população local, sendo que a Promotoria de Justiça de Saúde Pública acabou sendo mais procurada pelos moradores dessa localidade:

Agora, com a atuação, com a presença maior junto àquela comunidade, a promotoria acabou sendo procurada para resolver outras questões, independente da agenda Caximba, envolvendo medicação, fornecimento de exames e procedimentos que de uma maneira específica que não estavam dentro das metas da área da saúde e da agenda Caximba. Então acaba sendo mais um ponto positivo, a partir da atuação conjunta que vem sendo realizada (Participante do grupo focal, 2020).

Vale mencionar que foi citado como possível prejuízo, a eventual frustração de não se conseguir implantar soluções consideradas melhores, na concepção individual, para ceder ao entendimento coletivo. Mas, dentro deste panorama, a resolução dos problemas, dentro da Promotoria de Justiça em



que atuava o citante, foi mais satisfatória e não deixou de acontecer em detrimento das demais ações da Agenda Caximba.

Por fim, o grupo converge que na atuação junto à agenda Caximba houve comunicação, diálogo e colaboração entre os membros do MPPR desde o início, antes mesmo da existência da formalização de uma agenda específica, citando como exemplo a transparência de informações divulgadas nas reuniões realizadas, com a apresentação de dados. Nas palavras do participante:

Entendo que desde o início, mesmo antes da existência do procedimento, havia comunicação prévia, trocando o que se pretendia, o constante diálogo, mesmo aqui, por exemplo, até em virtude da proximidade com a Central de Atendimento ao Cidadão, nós acabamos sendo procurados para tratar um ou outro aspecto, mas este diálogo existindo, e acho que a prova maior disso é o fato de que estamos aqui todos reunidos a partir de um diálogo que vem sendo realizado, e o motivo de tudo isto é que existe um comprometimento de todos e todas as áreas para que este projeto tenha viabilidade, completude e se resulte materializado. Então, tudo isto é fruto deste regime inicial de colaboração (Participante do grupo focal, 2020).

Destacou-se que o diálogo tende a melhorar na medida que o Projeto Bairro Novo Caximba avança e cada Promotoria de Justiça passa a ter uma maior atuação dentro da agenda:

Eu acho que a comunicação e colaboração entre os membros está indo muito bem até o momento. O diálogo tende a melhorar na medida em que cada área passe a ter mais atuação, (...). O meio ambiente [promotoria] também vai ter uma atuação com diversos projetos, que serão analisados no aspecto ambiental com uma atuação firme, e que a gente possa ter um diálogo melhor, mas como nós temos nossa atuação específica, acabamos automaticamente nos distanciando, pois não convivemos o projeto Caximba no mesmo ambiente, então cada um tem sua promotoria, sua atuação, e também atribuições em outros procedimentos (Participante do grupo focal, 2020).

Assim, pode-se concluir que, para os participantes do grupo focal, o MPPR tem importância para o desenvolvimento sustentável do Bairro Caximba, entendendo-se como necessária a atuação em conjunto das Promotorias de Justiça com atribuições para atuar no território. Reconheceram, ainda, a existência de comunicação interna entre os participantes da agenda, bem como que tal atuação colaborativa trouxe vários benefícios para o trabalho desenvolvido pelos participantes. O ponto mais sensível na discussão foi com relação ao respeito à independência funcional dos membros, no qual um dos participantes mencionou ter sentido uma tentativa de intervenção na sua forma de atuação no âmbito da Agenda Caximba.

CONSIDERAÇÕES

Com o intuito de alcançar o objetivo proposto, analisar a capacidade de comunicação, diálogo e colaboração entre os membros do Ministério Público do Estado do Paraná, para a persecução do desenvolvimento mais sustentável, em território de vulnerabilidade socioambiental, pode-se considerar que a atuação conjunta e colaborativa parece fazer parte dos desafios das sociedades contemporâneas, sendo necessária a aplicação de mecanismos colaborativos para o tratamento de demandas comunitárias. A questão principal gira em torno da forma pela qual se irá promover a colaboração em um ambiente em que predomina a atuação pessoal e individualizada, em que se prepondera o princípio da independência funcional de cada agente, buscando identificar as situações de dificuldade e de benefícios para as instituições como o Ministério Público e também para a sociedade.

Uma atividade em colaboração permite a atuação articulada em grupo. Dentro desse contexto, demonstra-se necessária a criação de um ambiente dialógico, solidário e colaborativo, no qual os agentes do Ministério Público possam trabalhar em prol do coletivo, desenvolvendo parcerias internas e externas para a efetivação de direitos fundamentais.

A tendência atual dos membros é no sentido de que a instituição representa os anseios da sociedade e atua como um canal de mediação junto ao Poder Público. Além disso, a introdução de uma atuação conjunta promove a integração e possibilita ações mais assertivas, resolutivas e preventivas. Sendo assim, para que a atuação colaborativa entre os agentes do Ministério Público seja utilizada com mais frequência, em especial em demandas de interesses coletivos, bem como em políticas públicas, sugere-se que a estrutura da instituição deve propiciar e fomentar um ambiente colaborativo entre seus membros, pautada em uma cultura do diálogo, em vez de contribuir para a manutenção da ótica tradicional de atuação.

Considerando-se que o Ministério Público tem suas funções ampliadas, deixando de ser mero ator da seara penal e passando a desenvolver atividades voltadas à proteção da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais, coletivos e individuais indisponíveis, se destaca atualmente como um fomentador de políticas públicas.

A moderna atuação do Ministério Público é evidenciada por sua aproximação efetiva com a sociedade, na qual a instituição busca trabalhar, muitas vezes, como mediadora entre o Estado e as demandas sociais, visando sempre à garantia de direitos da população local. Nesse ponto, destaca-se a contribuição do referido órgão para o alcance dos ODS, em especial para a erradicação da pobreza (ODS 1), redução das desigualdades (ODS 10) e promoção de sociedades pacíficas e inclusivas por meio de instituições mais justas e eficazes (ODS16).



Sendo assim, pode-se supor que na Agenda Caximba o Ministério Público, em especial no modelo de ciclo de políticas públicas, buscou uma atuação resolutiva, proativa e preventiva da instituição, capaz de contribuir para a construção de uma sociedade mais igualitária, transparente e democrática. Dentro do ciclo de políticas públicas se nota uma maior atuação do MP nas fases de identificação de problemas, formação da agenda, formulação de alternativas e implementação de tais políticas, haja vista a existência de limites legais para a sua atuação.

Pode-se ainda destacar os benefícios da colaboração na introdução de espaços abertos ao diálogo no âmbito interno do MPPR, que permitiu além de uma atuação articulada em grupo, atuação individual dos agentes. Embora seja menos usual a opção pela atuação conjunta e integrada entre os membros, em especial quando se atua em políticas públicas, mostrou-se ser possível o trabalho conjunto quando todos os integrantes do grupo possuem uma visão colaborativa e compartilhada.

Importante considerar que a atuação conjunta desenvolvida na Agenda Caximba, foi recebida pelos integrantes de forma positiva, conforme ficou demonstrado pelo grupo focal. Ademais, verificou-se que o respeito a independência funcional do agente do Ministério Público é fundamental e torna a participação do membro mais natural e tranquila.

Deste modo, foi constatada a efetiva possibilidade de articulação de agentes do Ministério Público quando se atua em uma área de vulnerabilidade. Importante destacar que a Agenda Caximba apenas foi possível diante da disponibilidade e cooperação de todos os Promotores de Justiça.

Foi fundamental também a iniciativa do Núcleo de Atendimento ao Cidadão e às Comunidades (NACC) no fomento à provocação das reuniões, pois, diante da atribuição de inúmeros membros, possibilitou a visualização da realidade social do território aos outros integrantes da instituição, além de viabilizar a atuação conjunta e unificada. Além disso, trata-se de uma técnica de atuação interna para os integrantes da instituição, pois acolheram o chamado para participarem da atividade de forma integrada, sem se esquecer da sua responsabilidade individual como Promotor de Justiça.

Também houve ganhos de atuação com o trabalho com pessoas e grupos externos, entre eles, universidades, lideranças comunitárias e órgãos públicos. Também houve ganhos tendo em vista as ações articuladas e evitando-se assim, ações isoladas e desconectadas pela instituição, ou seja, unidade de atuação. Também um resultado que merece ser apresentado, trata-se da área da agenda da rede de proteção da agenda Caximba, onde foram realizadas inúmeras reuniões, seja com as equipes do próprio MP seja com órgãos externos, como o poder público e comunidades.

Foi constatado que a atuação conjunta entre órgãos internos é possível, em especial no estabelecimento de rotinas de trabalho e no estabelecimento de calendários de reuniões periódicas, com participação horizontal e ativa e instituições atuantes na Caximba, em especiais atores vinculados às políticas públicas de Saúde, Educação e Assistência Social, bem como o Conselho Tutelar e Sistema de Justiça.

A revitalização do Bairro Novo da Caximba pelo município de Curitiba, por se tratar de um projeto de urbanização, regularização fundiária e recuperação social e ambiental, é uma das maiores intervenções socioambientais realizadas no Brasil. Com isso, o desenvolvimento de uma política pública desse nível demanda que o Ministério Público tenha uma atuação constante e sólida no território, promovendo esforços no sentido de articular e influenciar a atividade estatal, em prol da concretização dos direitos fundamentais da população local.

A Agenda Caximba integra diversas áreas de atribuição do Ministério Público e promove uma atuação multidisciplinar para a resolução das demandas. Como evidenciado ao longo do artigo, a agenda tem como pilares aprimorar as relações e a comunicação com a comunidade e com os poderes constituídos, mas principalmente fortalecer a articulação interna entre seus agentes.

Neste sentido, a atuação da Agenda Caximba vai de encontro aos ODS e demonstra o importante papel desempenhado pelas instituições na realização das metas universais sejam, a busca pela erradicação da pobreza, redução das desigualdades e realização de parcerias em prol das metas, foram os principais objetivos escolhidos a serem perseguidos pela Agenda Caximba no desenvolvimento de suas atividades.

De maneira geral, observou-se que os membros do Ministério Público que participaram do grupo focal, demonstraram contrários a uma atuação fragmentada, apenas individualizada de cada Promotoria de Justiça no território da Caximba, pois entendem que a atuação conjunta, em colaboração entre órgãos internos, é mais eficiente nesses casos, especialmente em razão de áreas de atuação das promotorias especializadas estarem interligadas.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Andréia de; et al. **A governança corporativa para o aprimoramento da gestão organizacional: um estudo de caso numa empresa metalmeccânica**, 2011. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/1180968-A-governanca-corporativa-para-o-aprimoramento-da-gestao-organizacional-um-estudo-de-caso-numa-empresa-metal-mecanica.html>> Acesso em: 18 mar. 2020.
- ALMEIDA, Caroline Sampaio de. A Cláusula Compromissória como instrumento de perenidade das relações empresariais e sua análise econômica. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius (Orgs.). **Reflexões acerca do direito empresarial e a análise econômica do direito**. Curitiba: Gedai, 2014.
- ANJOS FILHO, Robério Nunes dos; OLIVEIRA JÚNIOR, Oto Almeida. Breves anotações sobre a atuação conjunta de membros do Ministério Público. In: FARIAS, Cristiano Chaves; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Orgs.). **Temas Atuais do Ministério Público**. 6. ed. Juspodivm: Salvador, 2016.
- BETTI, Flávio; ISOMURA, Erica. Heart além de mindset. **Revista MIT Sloan Management Review Brasil**, v. 01. n. 02, out. /dez. 2019.
- CALEGÁRIO, Agda Crossi. **Capital social familiar: o impacto do envolvimento da família nos negócios**. Vitória, 2013. 89 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Setor de Contabilidade, Economia e Finanças, Fundação Instituto Capixaba.
- CAMBI, Eduardo; LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. Compromisso de ajustamento de conduta um eficaz instrumento à disposição do Ministério Público para a implementação de políticas públicas e à efetivação de direitos fundamentais sociais. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 100, n. 908, p. 01-18, jun. 2011.
- CAMBI, Eduardo; VASCONCELOS, João Paulo A. Desjudicialização de políticas públicas e o Novo Código de processo Civil - Contributo do Ministério Público e da Advocacia Pública à solução extrajudicial de conflitos. **Revista de direito administrativo e constitucional**, Belo Horizonte, v. 16, n. 64, p. 225-251, abr./jun. 2016.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 8. ed. Elsevier: São Paulo, 2011.
- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Boas Práticas**: Carta de Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/BOA_S_PR%C3%81TICAS_-_VERS%C3%83O_FINAL_-_em_01-08-2017_1.pdf> Acesso em: 06 mar. 2020.
- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Resolução nº 181, de 7 de Agosto de 2017**, 2017. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-181-1.pdf>> Acesso em: 09 jan. 2020.
- CROSS, Rob Cross; DAVENPORT, Thomas H.; GRAY, Peter Gray. Mais esforços versus mais inteligência. **Revista MIT Sloan Management Review Brasil**, v. 01. n. 02, out. /dez. 2019.
- DA ROS, Luciano. Ministério Público e Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo. **Revista Política Hoje**, v. 01, n. 01, p. 29-52. 2009.



FERREIRA, Luiz Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. v. 5. São Paulo: Saraiva, 1992.

FINGER, Julio Cesar. O Ministério Público pós-88 e a efetivação do estado democrático de direito: podemos comemorar? In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010.

GARCIA, Emerson. Ministério Público: essência e limites da independência funcional. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010.

GINO, Francesca. Desvende o mistério da colaboração sustentável. **Harvard Business Review**, v. 11, n. 99, p. 45-55, nov. 2019.

GOULART, Marcelo Pedrosa. Princípios institucionais do Ministério Público. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010.

GOULART, Marcelo Pedrosa. **Ministério Público: efetividade e atuação resolutiva**, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Congresso /8congresso/Marcelo_01.pdf> Acesso em: 01 fev. 2020.

LOPES; Ludmila Reis Brito; PERIM, Maria Clara Mendonça; LAURIA, Mariano Paganini Lauria. Atuação Estratégica do Núcleo de Correição e Inspeção da Corregedoria Nacional e a Carta de Brasília. In: CNMP, Conselho Nacional do Ministério Público (Org.). **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público: a atuação das Corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério Público**. v. 04. CNMP: Brasília, 2017.

MARTINS, Gisela Jussyla Tonello. **Os desafios da gestão rumo à longevidade organizacional: estudo em três organizações do setor têxtil de Santa Catarina**. Florianópolis, 2008. 245 f. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal de Santa Catarina.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Ministério Público**. 4. ed. rev., ampl. e atual. Malheiros Editores: São Paulo, 2015.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. 4. ed. Borsoi: Rio de Janeiro, 1963.

MOREIRA, Jairo Cruz; ALVARENGA, Samuel. O Ministério Público Influenciador: novas ponderações sobre o perfil resolutivo da Instituição. In: CAMBI, Eduardo; ALMEIDA, Gregório Assagra de; MOREIRA, Jairo Cruz (Orgs.). **30 anos da Constituição de 1988 e o Ministério Público: avanços, retrocessos e novos desafios**. Editora D'Plácido: Belo Horizonte, 2018.

MPPR, Ministério Público do Estado do Paraná. **Planejamento estratégico do Ministério Público do Estado do Paraná (2019 – 2029)**, 2019. Disponível em: <<http://www.site.mppr.mp.br/planejamentoestrategico>> Acesso em: 13 jan. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ (MPPR). **Atendimentos MPPR**, 2020. Disponível em: <https://apps.mppr.mp.br/shiny/Atendimentos_Oracle/> Acesso em: 05 abr. 2020.

PARKINSON, Lisa. Mediação e conflito. In: _____. **Mediação familiar**. 1. ed. [S.l.]: Agora Comunicação, 2008.



PASSANI, Andrezza Gaglianone; CORRÊA, Marcelo Girade; BASTOS, Simone. **Resolução de conflitos para representantes de empresa**. Brasília: Fundação da Universidade de Brasília, 2014.

POZZO, Antonio Araldo Ferraz Dal. Atuação extrajudicial do Ministério Público: dever ou faculdade de agir? In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). **Ministério Público**: reflexões sobre princípios e funções institucionais. São Paulo: Atlas, 2010.

RANGEL, Paulo. **Investigação criminal direta pelo Ministério Público**: visão crítica. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SIOUF FILHO, Alfred Habib. Negociação para resolução de controvérsias. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (Coords). **Negociação, Mediação e Arbitragem**: curso básico para programas de graduação em Direito. São Paulo: Método, 2012.

SILVA, Cátia Aida. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa dos direitos sociais e coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Belo Horizonte, v. 16, n. 45, p. 127-144, fev. 2001.

SIQUEIRA, Lia de Souza. Segurança pública e Ministério Público. In: _____. Atuação extrajudicial do Ministério Público nas políticas públicas de segurança pública: ciclo de políticas públicas, democratização e rede de atores. Editora: s.l., 2016.

SOUTO, Marco Juruena Villella. A era da consensualidade e o Ministério Público. p. 288. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). **Ministério Público**: reflexões sobre princípios e funções institucionais. São Paulo: Atlas, 2010.

SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. Ministério Público: aspectos históricos. **Revista Eletrônica PRPE**, Recife, p. 01-31, fev. 2004.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, p. 20-45, v. 08, n. 16, jul./dez. 2006.

ZENKNER, Marcelo. Ministério Público e solução extrajudicial de conflitos. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). **Ministério Público**: reflexões sobre princípios e funções institucionais. São Paulo: Atlas, 2010.



Sobre os autores:**Isabel Jurema Grimm**

Pós-Doutora em Gestão Urbana; Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento; Mestra em Desenvolvimento Regional, Graduada em Turismo e Administração Hoteleira e em Licenciatura em Geografia.

Instituto Superior de Administração e Economia/ISAE, Curitiba, PR, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0367069138510074> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0211-8048>

E-mail: isabelgrimm@gmail.com

Régis Rogério Vicente Sartori

Graduado em Direito; Especialista em Direito do Estado pela Universidade Estadual de Londrina e Filosofia Política pela Unioeste; Mestre em Governança e Sustentabilidade pelo ISAE. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná.

Instituto Superior de Administração e Economia/ISAE Ministério Público do Estado do Paraná, Curitiba, PR, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1920545607264704>

E-mail: rsvsartori@mppr.mp.br

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.02., 2023, p. 786-812.

Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Rhuan Filipe Montenegro dos Reis

DOI: 10.12957/rdc.2023. 62859 | ISSN 2317-7721