

# DIÁLOGOS ENTRE MOVIMENTOS SOCIAIS, MINISTÉRIO PÚBLICO E UNIVERSIDADE

A experiência de construção  
de uma agenda de atuação em  
políticas públicas e direitos  
humanos na Amazônia





**DIÁLOGOS  
ENTRE  
MOVIMENTOS  
SOCIAIS,  
MINISTÉRIO  
PÚBLICO E  
UNIVERSIDADE**

**A experiência de construção  
de uma agenda de atuação em  
políticas públicas e direitos  
humanos na Amazônia**

Copyright © 2020, Autores

**Reitor:** Prof. Dr. Júlio César Sá de Oliveira  
**Vice-Reitora:** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Simone de Almeida Delphim Leal  
**Pró-Reitor de Administração:** Msc. Seloniel Barroso dos Reis  
**Pró-Reitor de Planejamento:** Msc. Erick Franck Nogueira da Paixão  
**Pró-Reitora de Ensino de Graduação:** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Elda Gomes Araújo  
**Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação:** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Amanda Alves Fecury  
**Pró-Reitora de Gestão de Pessoas:** Cleidiane Facundes Monteiro Nascimento  
**Pró-Reitor de Extensão e Ações Comunitárias:** Prof. Dr. João Batista Gomes de Oliveira

**Diretor da Editora da Universidade Federal do Amapá**  
Madson Ralide Fonseca Gomes

**Editor-chefe da Editora da Universidade Federal do Amapá**  
Fernando Castro Amoras

#### Conselho Editorial

Madson Ralide Fonseca Gomes (Presidente), Ana Flávia de Albuquerque, Ana Rita Pinheiro Barccesat, Cláudia Maria Arantes de Assis Saar, Daize Fernanda Wagner, Danielle Costa Guimarães, Elizabeth Machado Barbosa, Elza Caroline Alves Muller, Janielle da Silva Melo da Cunha, João Paulo da Conceição Alves, João Wilson Savino de Carvalho, Jose Walter Cárdenas Sotil, Norma Iracema de Barros Ferreira, Pâmela Nunes Sá, Rodrigo Reis Lastra Cid, Romualdo Rodrigues Palhano, Rosivaldo Gomes, Tiago Luedy Silva e Tiago Silva da Costa

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S5861d

Diálogos entre movimentos sociais, Ministério Público e universidade: a experiência de construção de uma agenda de atuação em políticas públicas e direitos humanos na Amazônia / Alzira Nogueira da Silva, Antonio Carlos Sardinha, Nicolau Eládio Bassalo Crispino (organizadores) - Macapá : UNIFAP , 2020 .

152 p.

ISBN: 978-65-990110-7-8

1. Políticas Públicas. 2. Movimentos Sociais. 3. Ministério Público. I. Antonio Carlos Sardinha. II. Fundação Universidade Federal do Amapá. III. Título.

CDD 323.4

Projeto gráfico, capa e diagramação: Rosane Guedes Gravina



Editora da Universidade Federal do Amapá  
[www2.unifap.br/editora](http://www2.unifap.br/editora) | E-mail: [editora@unifap.br](mailto:editora@unifap.br)  
Endereço: Rodovia Juscelino Kubitschek, Km 2, s/n, Universidade,  
Campus Marco Zero do Equador, Macapá-AP, CEP: 68.903-419



Editora afiliada à Associação Brasileira das Editoras Universitárias

É proibida a reprodução deste livro com fins comerciais sem permissão dos organizadores. É permitida a reprodução parcial dos textos desta obra desde que seja citada a fonte. As imagens, ilustrações, opiniões, ideias e textos emitidos nesta obra são de inteira e exclusiva responsabilidade dos autores dos respectivos textos e imagens.

# **DIÁLOGOS ENTRE MOVIMENTOS SOCIAIS, MINISTÉRIO PÚBLICO E UNIVERSIDADE**

**A experiência de construção  
de uma agenda de atuação em  
políticas públicas e direitos  
humanos na Amazônia**

**Organizadores**

**Alzira Nogueira da Silva  
Antonio Carlos Sardinha  
Nicolau Eládio Bassalo Crispino**





# Sumário

9

## Apresentação

*Alzira Nogueira da Silva  
Antonio Carlos Sardinha  
Nicolau Eládio Bassalo Crispino*

15

## A importância da aproximação do Ministério Público junto aos movimentos sociais como forma de concretização das missões constitucionais do *parquet*

*Eduardo Kelson Fernandes de Pinho  
Hélio Paulo Santos Furtado  
Nicolau Eládio Bassalo Crispino*

## EIXO I

### A DEFESA DO MEIO AMBIENTE, O PODER ECONÔMICO E QUESTÕES AGRÁRIAS

22

## Disputa de espaços e disputa por territórios: desdobramentos da questão agrária no Amapá

*Patrícia Rocha Chaves*

36

## Propostas do Eixo

## **EIXO II**

### **ACESSO À JUSTIÇA E SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA**

#### **40** Sistema de Segurança Pública no Amapá: um olhar sobre a atuação policial

*Alexandre Marcondys Ribeiro Portilho*

#### **50** Amapá no mapa: para quê uma Defensoria Pública?

*Giovanna Burgos Oliveira*

#### **65** Propostas do Eixo

## **EIXO III**

### **SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E JUVENTUDE**

#### **68** O controle social no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente: a contribuição do Ministério Público do Amapá

*Séfora Alice Rôla do Carmo*

#### **81** Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente do Amapá: diagnósticos e proposições

*Janilson Pinheiro Barbosa*

#### **79** Propostas do Eixo

## **EIXO IV**

### **GÊNERO, DIVERSIDADE E ENFRENTAMENTO DO RACISMO**

#### **92** Racismo Institucional: Uma questão de saúde

*Nelma Nunes da Silva*

*Patricia Teixeira Azevedo Wanderley*

#### **101** Políticas Públicas e os desafios da construção da rede de atendimento à mulher e à população LGBT no Amapá

*Antonio Carlos Sardinha*

#### **108** Propostas do Eixo

## **EIXO V**

### **PARTICIPAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E EXERCÍCIO DA CIDADANIA**

#### **112** A participação no processo decisório e o controle social na implementação e monitoramento de políticas públicas

*Antonio Carlos Sardinha*

*Ana Cristina Soares*

*Séfora Alice Rôla do Carmo*

#### **123** Propostas do Eixo

## **EIXO VI**

### **QUESTÕES URBANAS E POLÍTICAS SOCIAIS**

#### **126** Questões urbanas e mobilização social

*Bianca Moro de Carvalho*

#### **134** Urbanização e produção do espaço urbano em Macapá-AP: apontamentos a partir de uma perspectiva crítica

*Eliane Cabral da Silva*

#### **147** Propostas do Eixo

#### **150** Comitê de Articulação Ministério Público e Movimentos Sociais



## Apresentação

O livro ***Diálogos entre Movimentos Sociais, Ministério Público e Universidade: a experiência de construção de uma agenda de atuação em políticas públicas e direitos humanos na Amazônia*** é fruto de uma parceria entre o Ministério Público do Estado do Amapá e o Observatório da Democracia, Direitos Humanos e Políticas Públicas da Universidade Federal do Amapá.

A proposta é apresentar resultado de reflexões e propostas aprovadas no I Encontro do Ministério Público do Estado do Amapá com os Movimentos Sociais, realizado em novembro de 2018, em Macapá.

O evento foi uma ação estratégica da Procuradoria-Geral de Justiça do Amapá (PGJ), coordenada pelo então procurador-geral de Justiça, Márcio Augusto Alves, que visando atender recomendação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), liderou o projeto "I Encontro do Ministério Público com os Movimentos Sociais", instituindo um espaço estratégico para o diálogo respeitoso e fraterno com o objetivo de aproximar o Ministério Público de setores organizados da sociedade civil e de movimentos sociais.

A ideia foi discutir uma agenda de demandas por direitos humanos e políticas públicas capaz de contribuir

com a atuação do Ministério Público nas competências constitucionais da instituição, fortalecendo suas ações na defesa de direitos.

O I Encontro do Ministério Público do Estado do Amapá com os Movimentos Sociais resultou de uma ampla mobilização envolvendo pesquisadores das instituições de ensino superior do Estado e ativistas sociais na construção da metodologia e da agenda de debates.

É importante destacar que o Encontro foi resultado de um processo amplo de mobilização, iniciado com rodas de conversas envolvendo segmentos específicos da sociedade civil organizada, movimentos sociais e universidades.

No livro, apresentamos uma versão das principais reflexões que marcaram os debates, além das propostas sistematizadas e aprovadas nos seis eixos temáticos que orientaram a discussão do I Encontro do Ministério Público do Estado do Amapá com os Movimentos Sociais:

- **Eixo I** – *A defesa do meio ambiente, o poder econômico e questões agrárias;*
- **Eixo II** – *Acesso à justiça e sistema de segurança pública;*
- **Eixo III** – *Sistema de garantia de direitos da criança e juventude;*
- **Eixo IV** – *Gênero, diversidade e enfrentamento do racismo;*
- **Eixo V** – *Participação, controle social e exercício da cidadania;*
- **Eixo VI** – *Questões urbanas e políticas sociais.*

Cada eixo conta com a contribuição de pesquisadores e especialistas convidados para apontar os aspectos centrais do respectivo eixo de discussão e as preocupações relevantes para pensar alternativas e estratégias capazes de atender a problemática que marca cada uma das seis

agendas estratégicas e também políticas públicas e ações de defesa de direitos humanos no Amapá.

É importante destacar que as propostas apresentadas no livro, elaboradas a partir do debate conceitual e conjuntural em cada eixo, resultam da participação de integrantes da sociedade civil, movimentos sociais, membros e servidores do Ministério Público e pesquisadores da Universidade Federal do Amapá (Unifap) e da Universidade Estadual do Amapá (UEAP), distribuídos nos grupos de trabalho do evento.

A proposta da publicação, portanto, não é apenas registrar o resultado do trabalho coletivo que marcou a realização do I Encontro do Ministério Público com os Movimentos Sociais, como também apontar o que classificamos como um diagnóstico amplo sobre as questões mais centrais que mobilizam ativistas, pesquisadores e atores do sistema de justiça em torno da agenda de defesa dos direitos humanos no Amapá.

O exercício de compreender criticamente o cenário e apontar saídas para avançarmos na garantia de direitos fundamentais a uma série de grupos e segmentos da sociedade local ganha forma nos artigos e nas propostas em cada um dos eixos debatidos.

A publicação foi organizada a partir dos seis eixos temáticos debatidos no encontro. A contextualização e a importância do diálogo entre as organizações e movimentos sociais com o Ministério Público é tema do artigo de abertura, elaborado pelos promotores de justiça Eduardo Kelson Fernandes de Pinho e Hélio Paulo Santos Furtado e pelo procurador de justiça Nicolau Eládio Bassalo Crispino.

No **Eixo I – A defesa do Meio Ambiente, o Poder Econômico e Questões Agrárias**, além das propostas apresentadas para garantir o direito ao meio ambien-

te e o direito à terra, destacamos o artigo da professora e pesquisadora do Observatório da Democracia, Direitos Humanos e Políticas Públicas da Unifap, Patrícia Chaves, sobre questões centrais para pensarmos a natureza e dimensões da questão agrária no Amapá, na interface com o debate ambiental.

No **Eixo II – Acesso à justiça e sistema de segurança pública**, o professor da Unifap, Alexandre Marcondys Ribeiro Portilho, apresenta reflexão sobre a política de segurança pública, observando especificamente a atuação policial.

O papel e os desafios da Defensoria Pública no acesso dos cidadãos à justiça é tema de artigo da presidenta da Associação das Defensoras e Defensores Públicos do Estado do Amapá (ADEPAP), Giovanna Burgos Oliveira. A defensora pública foi convidada para contribuir no livro com o debate do eixo, de modo a ampliar o olhar de outros atores institucionais no complexo debate envolvendo os desafios para garantir o acesso à justiça como direito humano.

No **Eixo III – Sistema de garantia de direitos da criança e juventude**, a assistente social do Ministério Público, Séfora Alice Rôla do Carmo, aponta os elementos centrais para pensar a formulação de políticas públicas para crianças e adolescentes, destacando o papel do controle e da participação social nesse processo.

A discussão sobre o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente no Amapá é tema de artigo do pesquisador e professor da UEAP, Janilson Pinheiro Barbosa.

No **Eixo IV – Gênero, diversidade e enfrentamento do racismo**, a professora Nelma Nunes da Silva, da Unifap, e a jornalista Patrícia Teixeira Azevedo Wanderley, proble-

matizam o racismo institucional como um problema de saúde pública.

As demandas e desafios técnicos e políticos para implementação de políticas públicas voltadas a mulheres, população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBTs) é tema da reflexão apresentada pelo professor e pesquisador do Observatório da Democracia, Direitos Humanos e Políticas Públicas da Unifap, Antonio Carlos Sardinha.

No **Eixo V – Participação, controle social e exercício da cidadania**, os desafios de participação da sociedade na deliberação e controle social nos espaços dos conselhos gestores de políticas públicas são objeto de análise dos pesquisadores do Observatório da Democracia, Direitos Humanos e Políticas Públicas da Unifap, Antonio Carlos Sardinha e Ana Cristina Soares, e da assistente social do Ministério Público do Amapá, Séfora Alice Rôla do Carmo.

No **Eixo VI – Questões urbanas e políticas sociais**, a professora Bianca Moro de Carvalho (Unifap) trata do direito à moradia na perspectiva do direito à cidade, pontuando especificidades do Amapá.

A apresentação de uma perspectiva crítica sobre a urbanização na cidade de Macapá também é tema de reflexão do eixo com artigo elaborado pela professora e pesquisadora do Observatório da Democracia, Direitos Humanos e Políticas Públicas da Unifap, Eliane Cabral da Silva.

A proposta da publicação é tornar acessível a gestores, integrantes de movimentos sociais, pesquisadores e ao conjunto das instituições públicas o produto de um trabalho coletivo que analisa e aponta caminhos para a problemática de violação de direitos humanos e entraves para formulação e oferta de políticas públicas a grupos e segmentos em situação de vulnerabilidade no Amapá.

Esperamos que o material possa contribuir como diagnóstico para ação institucional e para intervenção de atores públicos e da sociedade civil organizada. Para além disso, a expectativa é que o material provoque e mobilize outros atores e instituições, na tentativa de aprofundar questões e agendas pautadas nessa primeira experiência coletiva de debate e reflexão sobre políticas públicas e direitos humanos na Amazônia.

Boa leitura!

**Alzira Nogueira da Silva**

*Assistente Social do Ministério Público  
do Estado do Amapá*

**Antonio Carlos Sardinha**

*Professor e Pesquisador do Observatório da  
Democracia, Direitos Humanos e Políticas Públicas  
da Universidade Federal do Amapá (Unifap)*

**Nicolau Eládio Bassalo Crispino**

*Procurador de Justiça do Ministério do Público  
do Estado do Amapá e Professor da  
Universidade Federal do Amapá (Unifap)*



# **A importância da aproximação do Ministério Público junto aos movimentos sociais como forma de concretização das missões constitucionais do *parquet***

*Eduardo Kelson Fernandes de Pinho*<sup>1</sup>

*Hélio Paulo Santos Furtado*<sup>2</sup>

*Nicolau Eládio Bassalo Crispino*<sup>3</sup>

O presente texto tem como objetivo contextualizar a importância do diálogo permanente do Ministério Público com os movimentos sociais, levando-se em consideração o papel da instituição na defesa dos direitos fundamentais e sociais, bem como as experiências vivenciadas no Ministério Público do Amapá.

Saudações aos que têm coragem!

Nos últimos anos, diversos fatores criaram uma atmosfera de deterioração dos direitos fundamentais, conquistados a passos lentos e duras penas. Houve, por parte dos movimentos sociais, o sentimento de diminuição dos

---

<sup>1</sup> Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Amapá.

<sup>2</sup> Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Amapá.

<sup>3</sup> Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Amapá e Professor Associado do Curso de Direito da Universidade Federal do Amapá – UNIFAP.

valores humanistas e democráticos que vigoravam no Brasil. Em que pese estarem positivados há 32 anos na vigente Constituição Federal, há um sentimento difuso de que a luta para os preservar se tornou mais árdua.

Grande parte das conquistas positivadas, na maioria das vezes, não tiveram aplicação para o povo, notadamente para os grupos que vivem à margem da sociedade e dos padrões por ela impostos.

Para a população quilombola, LGBTQI+, negros e indígenas, por exemplo, a ampla gama de princípios e direitos sociais que embasam nosso ordenamento jurídico nunca passou de palavras escritas em uma folha de papel. Trocando em miúdos, para os que mais precisam de políticas públicas, os direitos fundamentais e direitos sociais já eram de difícil aplicação. Para essa camada da sociedade, a democracia mostrava sua dura face, materializando-se, no mais das vezes, no braço policial.

Aos que insistem em negar esta realidade, apresentam-se as estatísticas oficiais: das cerca de 6 mil mortes por policiais no ano de 2018 no Brasil, 75,4% são de pessoas negras<sup>4</sup>, evidenciando o abismo social dentro do qual estamos inseridos.

Ainda que não morram em confrontos com a polícia, o destino dos sobreviventes marginalizados não é melhor: dos mais de 800 mil presos no Brasil, 61% são negros<sup>5</sup>. Quanto aos outros grupos historicamente marginalizados, sequer é possível mensurar, diante da insuficiência dos dados a respeito. Praticamente são invisíveis ao Estado.

---

<sup>4</sup> Os dados estão presentes no Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2019, editado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública 2019. Disponível em: "[http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL\\_21.10.19.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf)", acesso em 4 de abril de 2020.

<sup>5</sup> Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2019, editado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública 2019. Idem.

Ao mesmo tempo em que se verifica a segregação e marginalização de grupos sociais específicos, vê-se o re-crudescimento do já frágil sistema de garantia de direitos humanos. Da mesma forma, o acesso ao ensino superior público e a produção de ciência e tecnologia por parte dos grupos já marginalizados sofrem ataques sistemáticos, criando-se um verdadeiro círculo vicioso de criação e manutenção de pessoas segredadas dos direitos fundamentais, comprometendo o desenvolvimento atual e futuro do país.

Paralelamente, há os conflitos no campo, que envolvem posseiros, grileiros, camponeses e povos de comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, extrativistas etc.).

Nesse contexto, as frustrações se agigantam, e as organizações populares funcionam como termômetro e caixa de ressonância da crise social, e é aí que surge, igualmente, a possibilidade de demonstração dos reais valores fundantes do Ministério Público, bem como a imperiosa necessidade de aproximação e diálogo com os movimentos sociais.

A aproximação se dá pela luta e defesa dos direitos fundamentais encartados na Constituição da República de 1988, almejando a concretização dos mandamentos constitucionais que absorveram as aspirações e lutas.

E, nos últimos anos, essa defesa tem sido uma bandeira empunhada pelo Ministério Público Brasileiro, que revela uma das mais nobres facetas de atuação pensada e idealizada pelo constituinte de 1988.

Assim, qualquer debate reducionista travado acerca do eventual pensamento ideológico subjacente a tal aproximação é pueril, na medida em que se verifica que o Ministério Público apenas vem cumprindo seu mandamento constitucional de defensor da ordem jurídica justa.

Evidente que demandas por uma vida digna, consubstanciadas na luta pelo acesso à terra, à moradia, à educação, à saúde, ao respeito e afirmação da pluralidade cultural e religiosa são canalizadas por movimentos populares nos diversos locais do Brasil.

Tais demandas guardam relação direta com o papel do “parquet”. Daí a importância da busca de aproximação do Ministério Público com os movimentos sociais para, além de traçar planos de atuação para a implantação dos direitos fundamentais, ouvir os anseios da sociedade e agir como canalizador das aspirações e da luta pela defesa dos direitos de pessoas as quais, não raro, tornam-se sem visibilidade na implantação das políticas públicas.

O Ministério Público, cuja missão constitucional é ser o máximo guardião da democracia, só poderá fornecer respostas satisfatórias para esse quadro de enorme desrespeito aos direitos humanos se, antes de mais nada, puder ouvir e entender as demandas do mundo real, sob pena de lutar pela aplicação de palavras que continuarão sendo jogadas ao vento, distantes da realidade vivida e sentida no dia a dia.

Em outras palavras, o Ministério Público é o defensor do sistema democrático, que pressupõe a escuta e a participação de todas as camadas sociais, razão pela qual é seu dever manter um diálogo permanente com os movimentos sociais.

A experiência de aproximação e de diálogo construtivo relacionado a esta temática tem se mostrado bastante profícua nos últimos anos no Ministério Público do Amapá. Exemplo disso, foram as propostas construídas nos Grupos de Trabalho, por ocasião da realização do I Encontro do Ministério Público do Amapá com os Movimentos Sociais, no mês de novembro de 2018.

Naquela oportunidade, foram apresentadas e aprovadas em Grupos de Trabalho propostas com a finalidade de orientar a atuação da instituição<sup>6</sup>.

Também, a partir do direcionamento de aproximação com os movimentos sociais, no campo da liberdade religiosa, ocorreu o I Seminário Pela Promoção da Liberdade Religiosa e Laicidade no Estado do Amapá, realizado no 21 de novembro de 2019<sup>7</sup>.

Esses exemplos revelam a importância das ações aqui defendidas, no sentido de fortalecer o papel do Ministério Público na promoção do acesso à Justiça e na defesa do regime democrático.

Pensar na atuação do *parquet* de maneira separada dos seus principais destinatários (a sociedade plural) já deu mostras suficientes do risco que representa, razão por que qualquer plano de atuação desconectado da realidade deve ser relegado.

E, ainda, a adoção de práticas distanciadas de quem tem a real dimensão dos problemas enfrentados, em vez de beneficiar, servirá apenas para replicar a retórica de exclusão.

Portanto, os movimentos sociais devem ser chamados ao protagonismo, por meio de audiências públicas, consultas e encontros frequentes com os membros do Ministério Público.

É preciso, pois, e sobretudo, que haja um claro protagonismo do Ministério Público contra a dizimação dos di-

---

<sup>6</sup> I Encontro do MP com os Movimentos Sociais fortalece o trabalho da instituição em defesa dos Direitos Fundamentais. [www.mpap.mp.br](http://www.mpap.mp.br). 2018. Disponível em: <http://www.mpap.mp.br/noticias/gerais/i-encontro-do-mp-com-os-movimentos-sociais-fortalece-o-trabalho-da-instituicao-em-defesa-dos-direitos-fundamentais>. Acesso em: 4 de abril de 2020.

<sup>7</sup> MP-AP e Unifap promovem I Seminário pela Liberdade Religiosa no Estado do Amapá. [www.mpap.mp.br](http://www.mpap.mp.br). 2019. Disponível em: <https://www.mpap.mp.br/noticias/gerais/mp-ap-e-unifap-promovem-i-seminario-pela-liberdade-religiosa-no-estado-do-amapa>. Acesso em: 4 de abril de 2020.

reitos sociais, o racismo e a homofobia. É preciso que haja um claro posicionamento ao favor das minorias (sentido jurídico do termo) e dos movimentos populares de luta e resistência, e na defesa das políticas públicas, dentre outras, para a comunidade afrodescendente, aos povos indígenas, da efetiva igualdade feminina e do fim da violência contra a população LGBTQI+.

Este protagonismo, como visto, é tão somente o cumprimento de um dever constitucional decorrente da solidariedade, da fraternidade, da autodeterminação dos povos e da resolução pacífica dos conflitos, objetivos da República Federativa do Brasil.

Então, é possível concluir, a partir da experiência vivenciada no Estado do Amapá, que o Ministério Público, para cumprir sua missão constitucional precisa ouvir todas as vozes, especialmente as dos mais vulneráveis, na medida em que relegar o diálogo direto com os movimentos sociais a um segundo plano implica, em última análise, no não cumprimento de seu papel de defensor da sociedade e, por conseguinte, na criação de um vácuo na defesa da população, institucionalizando-se o tão combatido "Promotor de Gabinete", que foi debelado pelo desenho constitucional do *Parquet*.

A luta é hercúlea, mas existe para ser vencida. Por isso, saudações aos que têm coragem!

**A DEFESA DO  
MEIO AMBIENTE,  
O PODER  
ECONÔMICO E  
QUESTÕES AGRÁRIAS**

**EIXO I**



## Disputa de espaços e disputa por territórios: desdobramentos da questão agrária no Amapá

*Patrícia Rocha Chaves<sup>1</sup>*

É importante começar discutindo o título da sessão. Sobre o quanto os conceitos de meio ambiente e de poder econômico, desconectados do debate sobre a questão agrária no Brasil, esvaziam as reais demandas dos movimentos sociais do campo. Porém na tentativa de uma conexão entre os três elementos podemos trazer uma reflexão de Martins (1994) de que, [...] “No Brasil o atraso é um instrumento de poder”.

O autor questiona os discursos sobre a cidadania e afirma que na realidade vivemos uma pseudocidadania pois, nossas tradições históricas e nossos dilemas históricos nos empurram perigosamente para outra direção. Assim, coloca em pauta a questão da propriedade privada latifundista da terra que teve suas raízes na lei de terras de 1850, mas que ao longo desses quase dois séculos vem reproduzindo seus mecanismos de exploração e sujeição da terra e do trabalho camponês, sob formas de instrumentos jurídicos, políticos e econômicos, sub-

---

<sup>1</sup> Professora do Curso de Geografia da Universidade Federal do Amapá – UNIFAP. Docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia – Unifap. Pesquisadora do Observatório da Democracia, Direitos Humanos e Políticas Públicas

metendo as instituições e órgãos executivos e fiscais de Estado a seu serviço.

Então é possível apontar alguns mecanismos de sujeição da natureza, apropriados pelo poder econômico que, centrando-se nas classes burguesa e latifundiária, constituíram a questão agrária brasileira. São eles: o pacto político entre as classes e o modelo antidemocrático de distribuição de renda instituído; a grilagem das terras públicas ou a apropriação da terra e do capital via incentivos fiscais especialmente na região Amazônica, que se estruturou no período da ditadura militar; a formação de uma lógica capitalista baseada no lucro imediato e não na elaboração de uma agricultura voltada para produção de alimentos e abastecimento social; a terra utilizada para exploração do trabalho do outro ou para transformação da terra em mercadoria o que exprime o caráter rentista do capitalismo brasileiro, contradição histórica que produz uma irracionalidade nas relações econômicas e de trabalho no capitalismo brasileiro:

É, pois, esta relação entre a propriedade privada capitalista da terra e a renda fundiária que permite que seu proprietário, mesmo sem nada nela produzir possa se enriquecer. Sobretudo, quando ele se apropria de uma parcela de terra sem despender dinheiro algum por ela, como ocorre no processo de grilagem. Ou seja, o grileiro apropria-se ilegalmente de uma terra pública e, a partir desta apropriação passa a se apropriar da renda fundiária que ela gera. (OLIVEIRA e SALES, 2013, p.02)

Em consequência, cria-se uma espécie de barbárie. Os conflitos e a violência no campo provocam verdadeiras guerras civis e com isto, a formação e transformação dos sujeitos individuais em sujeitos coletivos no processo de lutas por direitos, por seus territórios ancestrais ou por pedaços do território capitalista. Por último, mas não menos importante está a inconsistência teórico-política de correntes da esquerda na atualidade.

Apesar de a história ter mostrado o contrário, – essas correntes defendem que não há um lugar histórico para os sujeitos sociais do campo, pois caberia ao desenvolvimento capitalista, a modernização e urbanização do campo promover uma proletarização do campesinato, para que a revolução socialista se torne possível. Ao capitalismo caberia o papel histórico de resolver a questão agrária brasileira e na América Latina de um modo geral.

Há, portanto, nessa concepção uma negação das contradições promovidas pelo capitalismo e das determinações sociais e econômicas de seu desenvolvimento. Estas questões nos colocam diante das disputas de territórios, como consequência das formas de apropriação do espaço. Esses também são espaços e territórios políticos, questões ideológicas que constituem no campo teórico as narrativas que disputam o passado, o presente e o futuro da questão agrária brasileira.

Caio Prado Júnior (1983) afirmou que o problema da formação social e econômica do Brasil é que o país ergueu suas estruturas baseado no latifúndio, monocultura e trabalho escravo. Recentemente o geógrafo Porto-Gonçalves garantiu que a possibilidade de analisar as estruturas sociais e econômicas brasileiras em sua totalidade só será possível acrescentando debates sobre sexismo e racismo. "A escravidão acabou em 1988, porém no racismo, sexismo, latifúndio e na monocultura encontramos as formas sociais de organização da divisão internacional do trabalho no Brasil." (PORTO-GONÇALVES, 2018, p. 23)

Nesse sentido as lutas no campo também têm sido marcadas por grafias ou geografias, movimentos populacionais ou movimentos sociais que emergiram no seio da negação de espaços/natureza e territórios/relação de poder sobre a natureza fundamentais para sua sobrevivência. Nas relações capitalistas, a natureza é colocada como um meio de produção; quanto mais importante o seu "valor de

uso” maior é a possibilidade de reprodução capitalista por meio de seu valor de troca.

O território, nesse sentido, é constituição de natureza, somada à cultura e relações de poder sobre ela. A ideia de poder econômico orienta na perspectiva de como e quem deve exercer domínio sobre os meios de produção e contrapõe o direito de uso do território, a partir das territorialidades já construídas, ou seja, o território está em disputa entre as classes sociais do capitalismo: burguesia *versus* proletariado, proprietários de terra *versus* camponeses e entre as sociedades que o antecederam e sobreviveram aos processos de mundialização do capital. Essas sociedades são os povos quilombolas e os povos indígenas.

O modo de vida indígena, por exemplo, diverge completamente da compreensão de natureza como meio de produção:

De início deve-se sucintamente afirmar que a área territorial do país tem suas origens nos modos pelos quais os povos indígenas, através do estabelecimento de relações comunitárias de produção, desenvolveram suas culturas. Dessa forma, o modo de se relacionar com a natureza das populações indígenas contém, simultânea e intrinsecamente, sua conservação e preservação. Trata-se de uma concepção de modo de vida que pressupõe muito mais a natureza como parte da vida, do que apenas a vida como parte da natureza, a natureza aparece como algo intrínseco ao indígena. Nele, portanto, não se separa a natureza da vida. (OLIVEIRA e FARIAS, 2013, p. 03)

Todavia, são as classes hegemônicas que exercem o direito de uso e domínio do território, nega-se o direito de uso as classes e sociedades que construíram com suas histórias de vida uma identidade territorial para com este território e estabeleceram relações culturais por meio do seu uso. As consequências desse processo de desestruturação ou negação de políticas de acesso aos

camponeses, indígenas e quilombolas que se relacionam com o território de forma harmoniosa coloca diante de nós os problemas ambientais e as questões territoriais que no estado prático e cotidiano da vida são traduzidos em conflitos.

Desta maneira, é possível observar que a questão ambiental e a questão agrária estão intrinsecamente ligadas. Embora tenhamos que lidar com teorias e práticas que buscam retratar o "meio-ambiente" deslocado de questões sociais, um ambientalismo "sem gente" ou que coloca toda sociedade na mesma primazia, corroborando o discurso neoliberal de que "o homem está destruindo a natureza", não havendo interesse em revelar que tipo de homem está destruindo a natureza. Entende-se que estes discursos não consideram que, antes mesmo de existir uma floresta amazônica e mesmo no surgimento dela, ali também haviam povos que construíram suas trajetórias históricas concomitante ao surgimento dela. Tem-se que:

Essas visões (ambas visões) que subsidiam políticas que silenciam/invisibilizam esses povos/etnias/nacionalidades, assim como as comunidades negras quilombolas/*pallenqueras* e camponesas (ribeirinhos, seringueiros, castanheiros etc.) que ali habitam numa larga trajetória de ocupação da região e seu acervo de conhecimentos produzido durante esses 17 mil anos. (PORTO-GONÇALVES, 2018, p. 26)

Assim, é preciso encarar os elementos fundantes que encarnam a questão (da reforma) agrária e o atraso brasileiro que é o latifúndio. O latifúndio atualmente é visto como anacrônico nos discursos hegemônicos, referentes à realidade do campo no Brasil, nos quais se destaca o êxito econômico do modelo em curso, na medida em que o tradicional latifúndio improdutivo, criticado à direita e à esquerda, teria sido superado pelo latifúndio produtivo.

Enfim, o termo forte – latifúndio – foi secundarizado em nome do êxito econômico técnico-produtivo, como se esse processo de transformação tivesse sido manso e pacífico! Não o foi. Não é. Assim sendo, as formas e os objetivos do uso da natureza estão em disputa. Uma disputa velada, especialmente pelo poder público, pelas instituições responsáveis por sua organização, que não colocam em questão modelos completamente divergentes de apropriação da agricultura e do agronegócio, ou seja, o da terra de trabalho e de reprodução da vida e o da terra de negócio e de reprodução do capital.

Logo, as necessidades fundamentais da vida são colocadas em último plano. Comer, beber e respirar têm se transformado num negócio lucrativo e as classes de trabalhadores, camponeses e as sociedades indígenas e quilombolas têm que pagar por ele para que, nesse processo violento, os capitalistas possam se tornar cada vez mais capitalistas e, em contrapartida, cria-se uma massa de expropriados.

Assim, a questão agrária e a questão ambiental convergem no sentido de refletirmos sobre essas necessidades fundamentais, sobre qual é o papel das políticas públicas e das ações governamentais para o campo.

Isto impacta diretamente na disponibilidade de assistência técnica, dos financiamentos para a agricultura familiar, em questões caras a sustentabilidade social que é qualidade dos alimentos e suas projeções na adoção de uma política de segurança alimentar *versus* soberania alimentar. Estruturalmente estão no escopo das atenções econômicas a questão fundiária e a distribuição das terras e consolidação de um mercado de terras.

A origem da questão está na fusão das classes dos proprietários de terra, capitalistas e políticos, do produto dessa fusão e das relações econômicas que se estabe-

lecem por meio dela é o conflito social. Nesse sentido, o conflito social inclui-se como movimento próprio da história dos processos de avanço do capitalismo na destruição de territórios não capitalistas e nas contradições no interior do território capitalista (CHAVES, 2015).

Então, mais do que a relação capital-trabalho, precisamos enxergar o conflito como contradição em estado prático. O conflito social é a luta social pela ocupação do espaço dando-lhe sentido para a vida de quem o ocupa construindo os territórios e demarcando territorialidades.

Os dados dos Cadernos de Conflitos da Comissão Pastoral da Terra mostram como as relações citadas anteriormente reverberam a questão agrária no Amapá. Antes de citá-los é oportuno lembrar que até então o estado do Amapá não possui o domínio sobre suas terras. Desde a Constituição Brasileira que o elevou à categoria de estado da federação brasileira, o repasse das terras do estado não foi realizado. Embora, nesse período tenha se criado unidades de conservação, assentamentos rurais de reforma agrária, áreas protegidas e territórios indígenas demarcados.

Há um conflito entre as instituições federais e estaduais relacionado às questões executivas e fiscais dessas áreas. Boa parte desses órgãos encontram-se em situação de sucateamento o que muitas vezes inviabiliza o trabalho de execução e fiscalização dessas áreas.

Por outro lado, não é apenas o sucateamento e a ausência de atenção do estado que atinge diretamente esses órgãos impossibilitando agilidade nos serviços que eles deveriam realizar. No ano de 2019, a polícia federal prendeu servidores do já extinto IMAP – Instituto de Terras do Amapá acusados de reduzir multas de produtores da APROSOJA – Associação de Produtores de Soja do Amapá. A prisão ocorreu durante a operação Shoyu. Conforme notícia do portal G1 Amapá em 14/02/2019 09h18:

O MPF detalhou que mandados de busca e apreensão também foram cumpridos nas casas dos envolvidos e nas sedes do Imap e da Associação dos Produtores de Soja e Milho (Aprosoja), em Macapá, e do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) em Brasília. São cumpridos nesta quinta-feira um mandado de prisão preventiva, um mandado de afastamento da função pública e 18 mandados de busca e apreensão em Macapá (AP), Brasília (DF) e Maringá (PR).

Conforme a matéria, o prejuízo aos cofres públicos seria ao menos de 7 milhões de reais. Estaria também envolvido na investigação da polícia federal servidores da Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR).

No ano de 2018 no INCRA – AP (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Amapá) também por meio da Operação Terras Caídas sofreu investigação de seus funcionários.

A Comissão Pastoral da Terra tem denunciado constantemente as grilagens de terras realizadas por meio do SIGEF – Sistema de Regularização Fundiária do Incra de teor auto declaratório tem se tornado cada vez mais um instrumento de grilagem utilizado pelos empresários rurais que invadem as terras amapaenses muitas vezes já ocupadas por posseiros e até mesmo assentados de reforma agrária. A matéria do Jornal Diário do Amapá, publicada no dia 28/11/2018 às 18:05, confirmou os flagrantes:

De acordo com a PF, no decorrer das investigações, ficou constatado a inserção de dados falsos de imóveis rurais pertencentes à União no SIGEF, atribuindo-os a particulares. Posteriormente, eram feitos os procedimentos de regularização fundiária junto ao INCRA com dados ideologicamente falsos. Os investigados irão responder, na medida de suas responsabilidades, pelos crimes de inserção de dados falsos no sistema de informações, falsidade ideológica, organização criminosa e invasão de terras públicas da União.

A partir de meados de 2005, a soja penetrou no Amapá, pautada no já conhecido discurso desenvolvimentista de que o Brasil só é capaz de se desenvolver, por meio da agricultura capitalista e de sua responsabilidade pela elevação do PIB – Nacional.

Atualmente ela seria responsável por uma espécie de iniciativa de reestruturação de sistemas de objeto de circulação no estado. A área possível de plantio da soja no Amapá é ínfima se considerada suas necessidades de grandes áreas para garantir sua produtividade.

Conforme a Embrapa (2002) a área passível de plantio de soja no Amapá possui 903.200 hectares, o que corresponde a 9,25% da superfície do Amapá. Situa-se desde a cidade de Macapá, estendendo-se na direção norte do Estado até a cidade de Calçoene, num percurso de 374 km. Todavia, o foco é o Porto de Santana. Já tendo passado por um processo de privatização, o porto passa a fazer parte da lógica de circulação de mercadorias de *Commodities* e sua inserção significará uma considerável economia nos custos de logística para exportação da soja e outras mercadorias exportadas pelos grupos capitalistas.

Verificando os dados de conflitos no campo no Brasil é possível observar como o Amapá, nos últimos anos, tem apresentado considerável participação nos números de conflitos no campo, chegando a se destacar diante dos estados amazônicos já conhecidos pela violência contra os povos do campo. Importa tratar um pouco dessa dinâmica. Em 2016, embora o Amapá tenha estado na quarta colocação na região norte, o número de famílias envolvidas em conflitos no campo não decresceu significativamente, foram 54 ocorrências e 1.697 famílias envolvidas. Em 2017, no Brasil houve um total de 1.431 ocorrências e 708.520 pessoas envolvidas em conflitos no campo. O Amapá continuou em quarto lugar no ranking da Região Norte.

Nesse sentido, é importante apresentar um cálculo realizado por Chaves (2015), onde mais de 62% dos conflitos registrados em todo Brasil de 1985 a 2014 ocorreram na Amazônia Legal, receptáculo das políticas de desenvolvimento econômico no país. Fizemos o mesmo exercício para o ano de 2018, quando a Amazônia Legal apresentou 744 ocorrências dos conflitos, com 356.836 pessoas envolvidas. Em percentuais, significa que 52% dos conflitos no Brasil ocorreram na Amazônia e 50% das pessoas atingidas por eles vivem nela.

No Amapá, podemos afirmar que os sujeitos sociais do campo mais atingidos por conflitos nesse ano foram os posseiros, com 29 ocorrências, atingindo 839 famílias; 6 ocorrências de ribeirinhos, atingindo 56 famílias; 4 ocorrências em assentamentos de reforma agrária, atingindo 128 famílias; 4 de quilombolas, atingindo 61 famílias; e 1 com extrativistas, atingindo 50 famílias.

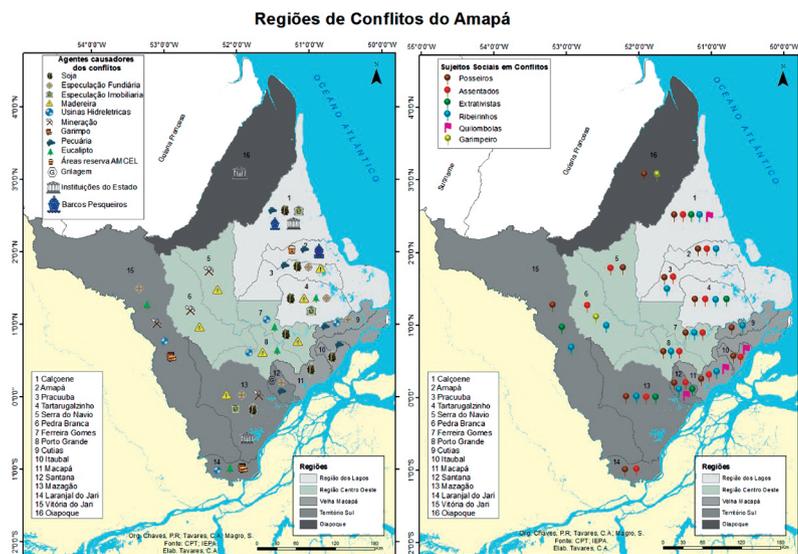
Como os conflitos por terra apresentaram-se nos conflitos trabalhistas, destacamos dois casos de flagrante trabalho escravo, envolvendo 11 pessoas, 5 na Lavra Pico do Burro e 6 no Lourenço. Foram registrados 4 conflitos por água envolvendo um total de 68 famílias nas UHE's Cachoeira do Caldeirão, Ferreira Gomes, Santo Antônio e Coaracy Nunes.

Outro dado relevante é que dos 10 estados da federação brasileira que apresentaram nesses 40 anos massacres no campo, o Amapá está entre os 6 que apresentaram massacre no campo, com o massacre da família Magave no ano de 1994. Portanto, não se pode ocultar que há uma questão agrária no Amapá, especialmente porque o próprio estado ainda vive a contradição de não exercer domínio sobre sua base territorial.

No ano de 2018, por meio do Grupo de Pesquisa e Extensão sobre Terra e Território na Amazônia – Unifap,

realizamos trabalhos de formação e assessoramento junto a Comissão Pastoral Terra. Nesse período, produzimos junto a CPT um mapa participativo no qual consideramos os sujeitos sociais do campo em conflitos com os empresários rurais do campo e as economias que impactam seus modos vidas.

A seguir o mapa (01) das regiões de conflitos no Amapá:



Observa-se que para concluir a regionalização não se seguiu o modelo de regionalização econômica oficial implementado pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia. A proposta de regionalização foi realizada a partir da compressão dos agentes de pastoral sobre como os mesmos compreendiam as dinâmicas econômicas e sociais entre os municípios e sobre como essas dinâmicas se relacionam com os conflitos entre sujeitos do campo e os agentes de conflitos. Utilizou-se a experiência de campo dos agentes de pastoral, suas possibilidades de registrar, acompanhar e orientar os camponeses e quilombolas nas várias situa-

ções de conflitos. A configuração em regiões de atuação da CPT, pode também a auxiliar na construção das temáticas de formação e na preparação política da CPT para compreensão das situações específicas de cada região.

Por tal questão, é possível que outras economias ou sujeitos sociais do campo ainda não estejam aí identificados. A CPT dispõe de uma equipe reduzida que conta com a maioria de agentes voluntários nos municípios amapaenses. Portanto, é possível que outras atividades econômicas ou sujeitos sociais do campo ainda não estejam aí identificados. Ainda assim, o mapa anterior pode muito bem nos mostrar as disputas de poder no estado do Amapá.

O ano de 2018 foi marcado pela ascensão do governo de Jair Messias Bolsonaro ao poder. Retrocessos nas legislações ambientais já restaurados em governos anteriores como o de Michel Temer aprofundaram os conflitos e acresceram violências como assassinatos, tentativas de assassinato e ameaças de morte. Foram inúmeras invasões e violências ocorridos em territórios indígenas da Amazônia.

No Amapá, foram registrados 47 conflitos por terra com 1285 famílias envolvidas e 3 conflitos por água na UHE de Ferreira Gomes, Coaracy Nunes e Cachoeira Cladeirão, com 503 famílias envolvidas, além de uma ocupação do FNL (Frente Nacional de Luta) no Recanto das Araras/Km 32-BR-156. Em 2019, a CPT registrou 43 conflitos por terra, com 1668 famílias envolvidas, ou seja, um aumento de 23 por cento no número de conflitos. No início do ano de 2020, padres da CPT foram atacados por um sojeiro na área de Campina do São Benedito, Pacuí, um deles sofrendo violência física inclusive. Violências como esta, há bastante tempo não eram registradas pelos agentes de pastoral da CPT-Amapá.

Para além de situações recorrentes às especificidades da legislação, da posse ou propriedade das terras e as

instituições responsáveis por elas, as terras camponesas e os territórios quilombolas e indígenas sofrem outros tipos de tensões territoriais, apresentadas nos demais eixos desta atividade.

No campo brasileiro de um modo geral, assim como no campo amapaense de forma específica ocorrem problemas diversos do acesso à justiça, na realidade a justiça não costuma mobiliara as leis que podem defender as posses e pequenas propriedades camponesas.

Há uma insuficiência de investimento no acesso à educação infantil o que provoca altas taxas de analfabetismo no campo e compromete o futuro da juventude do camponesa – as escolas Família Agrícola responsáveis pela educação dos jovens camponeses estão praticamente abandonadas pelo Estado.

As mulheres camponesas, quilombolas e indígenas sofrem todos os dias várias formas de violência física e psicológica, não possuem acesso a informações que tratam de cuidados fundamentais com sua saúde. Com tudo isto, temos segurança para afirmar que estão seriamente comprometidas sua participação social camponesa, o direito ao exercício da cidadania, a clareza e a transparência nas ações governamentais.

Ou seja, o campo brasileiro está em questão e os povos que vivem no campo amapaense estão disputando o território e desejam que sua identidade territorial seja reconhecida pela sociedade e pelas instituições que a representam.

## Referências

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Cadernos de Conflitos no Campo**. Centro de Documentações Dom Tomás Balduino. Goiânia – GO. 2014-2020.

CHAVES, P. R. **Rebeldia e barbárie**: conflitos socioterritoriais na região do bico do papagaio. FFLCH – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências

Humanas. Tese (Doutorado em geografia). Programa de Pós Graduação em Geografia Humana. São Paulo – SP: Universidade de São Paulo, 2015.

MELEM JUNIOR, N. J.; FARIAS NETO, J. T. de; YOKOMIZO, G. K. **Caracterização dos cerrados do Amapá**. EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Brasília, DF – Brasil, 2003.

FIGUEIREDO, F. Operação prende ex-presidente do Imap por beneficiar produtores de soja no Amapá. Portal G1 AMAPÁ. Amapá Rede Amazônica de Telecomunicações. Macapá, 14/02/2019. Disponível em [tps://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2019/02/14/operacao-prende-ex-presidente-do-imap-por-beneficiar-produtores-de-soja-no-ama-pa.ghtml](https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2019/02/14/operacao-prende-ex-presidente-do-imap-por-beneficiar-produtores-de-soja-no-ama-pa.ghtml) Acesso em 30/05/2020.

MARTINS, J. S. **O Poder do Atraso**. São Paulo, Hucitec, 1994.

OLIVEIRA, A. U. de; SALES, C. F. O processo de constituição da propriedade privada da terra no Brasil. **Anais** do Encontro de Geógrafos da América Latina. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaeconomica/94.pdf>

PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. 28 ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

PF deflagra segunda fase da Operação Terras Caídas e prende servidor do Incra e empresário. Diário do Amapá. Macapá, 28/11/2018. Disponível em <https://www.diariodoamapa.com.br/cadernos/policia/pf-deflagra-segunda-fase-da-operacao-terras-caidas-e-prende-servidor-do-incra-e-empresario/> Acesso em 30/05/2020.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **Amazônia, Amazônia**. São Paulo – SP: Contexto, 2015.

\_\_\_\_\_. **Amazônia, encruzilhada civilizatória: Tensões Territoriais em Curso**. Bolívia: Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica – IPDRS, 2018.

# PROPOSTAS DO EIXO

- Acompanhamento pelo MP-AP dos repasses das terras junto aos órgãos competentes, para que esses órgãos apresentem uma alternativa de reforma agrária que dê conta das necessidades dos camponeses do Amapá, cumprindo-se, portanto, a função social da terra;
- Fortalecer o comprometimento do MP-AP com a causa dos camponeses, quilombolas, indígenas, extrativistas e assentados apurando as irregularidades no favorecimento ilegal por parte dos órgãos do Estado, especialmente o IEF (Instituto Estadual de Florestas) e IMAP (Instituto de Meio Ambiente do Amapá), na emissão de documentos que legitimam os licenciamentos ambientais e os empreendimentos e que as licenças irregulares sejam canceladas.
- Promoção pelo MP-AP da criação de uma ouvidoria, com ouvidores efetivos do quadro da instituição para recepcionar, acolher e acompanhar as denúncias sobre os conflitos agrários, degradação ambiental e violência no campo;
- Acompanhamento pelo MP-AP da gestão das Unidades de Conservação Estaduais, especialmente em relação ao funcionamento dos conselhos gestores das unidades de conservação e a elaboração e implementação dos planos de manejo. De igual modo que o MP-AP atue junto ao Governo do Estado no sentido de cumprir os comandos previstos na legislação de recursos hídricos, em especial a gestão de recursos hídricos e comitês de bacias e a outorga;

- Articulação pelo MP-AP junto ao Ministério Público Federal (MPF) com relação aos danos ambientais promovidos pela Fábrica de Celulose da Jari, assim como pela Usina Hidrelétrica Santo Antônio, localizadas no Rio Jari, por entender que se trata de competência federal, pois os danos estão presentes em dois Estados. De igual modo, que o MP-AP atue juntamente aos órgãos federais competentes para adoção de medidas preventivas no que diz respeito aos possíveis danos ambientais decorrentes da exploração de petróleo na costa do Amapá;
- Realizar recomendação aos órgãos competentes a realização de consultas públicas nas cidades de Macapá e Santana no âmbito do Projeto de Lei que pretende regulamentar a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Estado do Amapá, com vistas a contemplar as demandas de criação de viveiros, hortas escolares e comunitárias no contexto urbano e rural com foco nas Plantas Comestíveis Não Convencionais (PANC's);

### **Relatores do Eixo de Discussão**

Alcione Maria Carvalho Cavalcante – MP-AP  
Alessandra Cunha Tavares – UNIFAP

### **Facilitadores do Eixo de Discussão**

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ivana Lúcia Franco Cei – MP-AP  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Patrícia Rocha Chaves – UNIFAP  
Dr. Rodrigo Celestino Pinheiro Menezes – MP-AP



**ACESSO À JUSTIÇA  
E SISTEMA DE  
SEGURANÇA  
PÚBLICA**

**EIXO II**



# Sistema de Segurança Pública no Amapá: um olhar sobre a atuação policial

*Alexandre Marcondys Ribeiro Portilho<sup>1</sup>*

A violência, enquanto fenômeno que tem ganhado novas formas, vem cada vez mais preocupando a sociedade e depreendendo esforços em amplos sentidos para compreensão dos mecanismos pelos quais a violência é reproduzida e quais os novos modelos que ela se apresenta.

No âmbito legislativo, o Brasil elaborou diferentes normas desde a década de 1990 que reforçam a necessidade de se proteger categorias sociais sujeitas à violência que se mostra cotidiana. Nesse sentido, há normas para a proteção dos menores (Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8.069/90), mulheres (Lei Maria da Penha – Lei 11.340/2006; Feminicídio – Lei 13.104/2015), idosos (Estatuto do Idoso – Lei 10.741/2003), dentre outras leis que aprimoram o Código Penal de 1941.

---

<sup>1</sup> Mestre em Estudos de Fronteira, advogado criminalista e professor do curso de graduação em Direito da Universidade Federal do Amapá/UNIFAP.

Com a justificativa de reforçar a legislação existente, foi editada a Lei 13.964 de 24 de dezembro de 2019. Conhecida como "Pacote anticrime", a nova norma, em geral, propõe uma série de medidas como aumento de pena e celeridade no rito processual com a justificativa de que atende ao desejo social de pacificação dos crimes cotidianos e da violência causada por eles.

Ocorre que, a propagação da violência não é fenômeno que se mantém na rua ou restrito a determinados grupos, é também cometida pelo próprio Estado em diferentes instituições, especialmente nas que possuem o uso legitimado da força. No Amapá, tem se tornado cotidiana a divulgação de enfrentamentos às polícias armadas, geralmente resultando em óbito as abordagens em diferentes circunstâncias.

O aumento da violência policial na capital Macapá e nos municípios do interior, com atenção especial para as cidade de Laranjal do Jari e Oiapoque por serem regiões fronteiriças e fortemente marcadas pela economia do garimpo, é matéria nas colunas dos jornais ainda impressos, nos cafés com notícia multimídia, nas rádios e faz parte do horário pós-almoço nas emissoras locais de televisão. Não se pode negar que a violência policial é sempre notícia para muitos ouvidos e vozes.

Se levarmos em consideração a população local em comparação com a violência em âmbito nacional, podemos dizer que a violência policial é um tipo raro no seio das corporações, não representa o cotidiano das instituições policiais, mas tem atingido cada vez mais um número maior de pessoas e tem preocupado cada vez mais ao cidadão, aos órgãos que trabalham com a polícia e ao próprio Estado (MESQUITA NETO, 1999, p.130).

De certo, não se pode considerar que a atual violência praticada pela polícia seja apenas resultado do aumen-

to da criminalidade, em especial nos grandes centros urbanos. Pelo contrário, este tipo de violência sempre esteve presente na história brasileira e, de modo recente, se fez perceptível como elemento do autoritarismo da ditadura militar.

Considera-se que no regime autoritário que governou o Brasil no período de 1964 a 1985, “o governo federal promoveu claramente ou tolerou a violência policial como um instrumento de controle político, mais especificamente de controle da oposição ao regime autoritário” (MESQUITA NETO, 1999, p.130), isso era feito pela subordinação direta das forças policiais aos comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica.

A assunção de um regime democrático, teve como consequência o abandono de práticas violentas incentivadas pelo próprio Estado. Porém, isso não significa que a violência policial tenha deixado de existir, pelo contrário, foi modificada ganhando nova forma e atingindo novos sujeitos:

Desde a transição para a democracia, o apoio governamental ao uso da violência policial como instrumento de controle político diminuiu no país e praticamente desapareceu nos estados das regiões Sul e Sudeste. Embora essa modalidade de uso da violência policial tenha diminuído, a violência policial enquanto tal não desapareceu, passando a ser usada sobretudo como instrumento de controle social e mais especificamente como instrumento de controle da criminalidade. Além disso, com o declínio do uso político da violência policial, o problema da violência policial se tornou mais visível, ou melhor, emergiu como um problema diferente e independente do problema da violência política, afetando não apenas os oponentes do governo ou do regime político mas também, e principalmente, a população pobre e marginalizados (MESQUITA NETO, 1999, 130).

Esta análise permite uma reflexão acerca de dois aspectos marcantes da violência policial, um que diz respeito à continuidade de um modelo de autoritarismo praticado pelas instituições públicas e, outro, a escolha do novo alvo para ser atingido pela prática violenta das instituições. Numa análise preliminar, vê-se que o uso da violência contra grupos marginalizados e periféricos se faz em razão de que estes grupos, em tese, ameaçam a ordem pública.

No caso do Amapá, latente a necessidade de mensuração e compreensão da violência policial em modelos estatísticos ou sob a ótica das ciências sociais, de modo que se produzam informações esclarecedoras capazes de embasar políticas de enfrentamento. Porém, há desafios a serem suplantados pelas instituições responsáveis pelo controle da atividade policial.

A menção acima de que as ocorrências policiais são notícia no cotidiano da população amapaense não simboliza que elas sejam contabilizadas e transformadas em dados com informações precisas que possam ser controladas pelos órgãos estaduais numa perspectiva que ultrapassa o caráter punitivo das forças policiais.

De fato, as ocorrências envolvendo policiais não são analisadas até o presente, de modo que se possam ter informações de quais os grupos sociais mais suscetíveis a essa violência, com clareza de faixa etária, gênero, localização das ocorrências e tão pouco o desfecho do ponto de vista da aplicação da norma penal para os casos de excesso de uso da força.

Até o presente, o que se tem são estudos promovidos fora do Amapá, uma vez que as práticas de homicídio e outras violências cometidas por agentes de segurança pública são acompanhados também por instituições internacionais em razão de que pouco resultam em condenação a seus agentes e não são, em sua maioria, averiguadas.

Em junho de 2018, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apresentou no Fórum Brasileiro de Segurança Pública dados tabulados em um Atlas da Violência correspondente ao ano de 2018, onde são apresentadas informações do aumento da violência no Brasil, a partir de suas Unidades Federadas e levando em consideração as violências cometidas contra grupos específicos: jovens, mulheres, negros e cometidos pelo uso de armas de fogo ou resultado da intervenção das polícias.

Este estudo levanta questões importantes quanto aos contornos que a violência tem adquirido nos últimos anos. Para este objeto podemos notar dois aspectos relevantes vinculados ao cotidiano da atuação policial, conforme disposto em seguida.

O primeiro deles diz respeito a uma informação regional:

Houve aumento na quantidade de jovens assassinados, em 2016, em vinte UFs, com destaque para Acre (+84,8%) e **Amapá (+41,2%)**, seguidos pelos grupos do Rio de Janeiro, Bahia, Sergipe, Rio Grande do Norte e Roraima, que apresentaram crescimento em torno de 20%, e de Pernambuco, Pará, Tocantins e Rio Grande do Sul, com crescimento entre 15% e 17%. Em apenas sete UFs verificou-se redução, com destaque para Paraíba, Espírito Santo, Ceará e São Paulo, onde houve diminuição entre 13,5% e 15,6%. (*grifo nosso*) ( CERQUEIRA, 2018, p.32).

Ainda que não estejam esclarecidos quais os motivos que levaram a um crescimento do número de homicídios cometidos no Amapá, a proporção sinaliza fator de grande atenção para os órgãos do Governo e para toda a sociedade civil. Trata-se de uma sociedade não numerosa do ponto de vista quantitativo, mas que possui um índice de mortalidade considerado alto se posto em referência aos demais Estados da região norte do país.

O segundo dado considerável desta amostragem consiste no fato de que a violência tem alvo preferencial: os jovens e, embora o Estado tenha se empenhado em inaugurar um número razoável de políticas assistenciais e de prevenção à violência sofrida por jovens nos mais diferentes campos de atuação estatal, pouco tem sido obtido (ou nenhum resultado satisfatório se obteve) do enfrentamento aos crimes cometidos contra jovens brasileiros.

O Atlas da Violência de 2017 nos favorece uma reflexão importante:

Desde 1980 está em curso no país um processo gradativo de vitimização letal da juventude, em que os mortos são jovens cada vez mais jovens. De fato, enquanto no começo da década de oitenta, o pico da taxa de homicídio se dava aos 25 anos, atualmente esse gira na ordem de 21 anos. Não obstante, até a década passada, parecia que essa dinâmica trágica vinha perdendo força, uma vez que, entre 2000 e 2010, houve um pequeno incremento na taxa de homicídio de jovens (+2,5%), ante o maior crescimento observado nos anos noventa (+20,3%) e nos anos oitenta (89,9%). Contudo, os últimos dados disponíveis do Ministério da Saúde nos mostram um recrudescimento do problema, uma vez que, entre 2005 e 2015, observou-se um aumento de 17,2% na taxa de homicídio de indivíduos entre 15 e 29 anos, conforme se pode verificar na Tabela 4.2. (CERQUEIRA, et al. 2017, p.27).

As espécies de violência não só sofrem modificações na forma como são empregadas como também têm seu número aumentado. O homicídio é apenas um dos meios pelo quais a população vem sendo atingida. Este estudo se ocupa do crescente aumento do emprego de violência por quem em regra teria a função de defender a sociedade: as polícias, em especial a Polícia Militar.

Os dados referentes aos homicídios cometidos por policiais de serviço ou com a justificativa de exercício de

dever legal demonstrando a faceta da letalidade da ação policial militar vem sendo demonstrada por números cada vez mais expressivos. No entanto, já no ano de 2017, o Estado do Amapá não forneceu ao IPEA dados da letalidade policial, conduta repetida nos anos seguintes.

A ausência de informações gera estranheza, uma vez que a subnotificação acusa a falta de controle do Estado sobre a força policial e revela ineficaz a atuação dos órgãos de controle, a exemplo das corregedorias e ouvidorias locais.

No ano de 2018:

"os dados registrados na categoria intervenções legais e operações de guerra do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), assim como demonstrado nas edições anteriores do Atlas da Violência, permanecem com subnotificação significativa quando comparados aos dados policiais. (CERQUEIRA, 2018, p.28).

A subnotificação se dá por diferentes motivos, a começar pelo fato de que é a própria polícia a responsável por lavrar o Boletim de Ocorrências que servirá de base para os procedimentos posteriores, inclusive o laudo de corpo delito. Em geral, as narrativas da Polícia Militar apontam a "reação à agressão injusta" como justificativa na maior parte dos casos, afastando a ocorrência de homicídio doloso e evidenciando provável excludente de ilicitude. A esse respeito, é importante frisar que:

O paradoxo aqui é que, de um lado, é justamente a possibilidade de usar da força física que distingue os policiais do cidadão comum, desde que isso seja feito de forma legítima e dentro dos parâmetros de legalidade, necessidade e proporcionalidade, protegendo a sua vida e a de outro cidadão. Por outro lado, a fronteira entre o uso legítimo e ilegítimo da força letal é tênue e, por isso, as circunstâncias muitas vezes não são apuradas de forma adequada no Brasil, fazendo com

que uma diversidade de casos, legítimos e ilegítimos, sejam contabilizados da mesma forma e com pouca transparência. (CERQUEIRA, 2018, p.29).

A letalidade das ações policiais revela apenas uma face do modo como a polícia operacionaliza suas ações de modo cotidiano. A morte de cada pessoa decorrente da ação policial não oculta as demais violências cometidas no exercício das funções cotidianas das guarnições de serviço.

O Atlas da Violência de 2019, exclui a análise da atuação policial por ausência de dados e pelo pouco esforço dos órgãos estaduais em descortinar a violência policial.

Importante mencionar que o índice analisado pelo IPEA trata somente de homicídios e não de outras violências, a exemplo das abordagens abusivas ou práticas de controle exercidas no interior do Estado, em especial na região da fronteira com a Guiana Francesa e com o Estado do Pará.

Quanto ao uso da força e da violência cometida pela polícia, tradicionalmente essa problemática, dentre outros fatores, ao resultado de um processo de subutilização das forças, regime de trabalho estressante e ausência de aparato técnico que permitisse uma maior eficácia da atividade fim. Este cenário, quando inserido na larga região de fronteira que o estado possui, produziu historicamente uma imagem de abandono do Estado ante o crescimento de tipos específicos de crimes como o tráfico de pessoas e de drogas.

Outro desafio para o enfrentamento da violência praticada pelas polícias consiste na restrita participação das organizações sociais na participação das ações institucionais, aquelas que podem ser dialogadas com as lideranças populares, a exemplo dos Conselhos de Segurança Comunitários, prática um tanto esquecida e que teve boas experiências em bairros periféricos da capital na década de 2000.

A falta de participação social se justifica muito em razão do tratamento político que os Conselhos receberam, a ponto de seus presidentes ocuparem cargos públicos de indicação política entre os anos 2008 e 2011, gerando descrédito na atuação daquelas entidades e provocando esvaziamento nos anos posteriores.

Alia-se ao fato acima o modelo escolhido pelas polícias que prioriza um modelo tático operacional, de 2011 a 2019, todas as Unidades Operacionais da Polícia Militar e as delegacias especializadas criadas no Amapá, obedecem aos mesmo padrão tático partindo de treinamento e reforçado por aparato bélico moderno, de modo que se sobressai o caráter operacional que não dialoga com o modelo de Polícia Comunitária vencido.

Por fim, há um desafio importante a ser perseguido no conhecimento da atuação policial no Amapá que trata do papel das Corregedorias das forças policiais e de sua atuação enquanto indicadora da atuação institucional. Atualmente, as Corregedorias possuem papel de aplicação das sanções administrativas e age na investigação de denúncias contra os agentes públicos.

Ocorre que, essa atividade é estruturada a partir do modelo das forças armadas ou essencialmente sob regras institucionais, de modo que se preserva muito o corporativismo ou se afasta a proximidade das pessoas que desejam realizar denúncias ou algo dessa natureza. Se faz necessários uma reestruturação desses órgãos para que possam acolher as pessoas também sob o ponto de vista da organização democrática do Estado, recebendo as denúncias contra os policiais quando devidamente fundadas e encabeçando os registros de ocorrências que envolvam as forças, de modo que se possam ter dados confiáveis.

Cabe à sociedade organizada, instituições de controle externo e os órgãos de correição das forças policiais um

esforço comum de análise e combate aos motivos que estão matando a população amapaense, questionando suas causas, ouvindo seus agentes e construindo políticas comuns de enfrentamento.

## Referências

CERQUEIRA, D. (coord). **Atlas da violência 2018**. Rio de Janeiro: IPEA, 2018. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=33410&Itemid=432](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33410&Itemid=432). Acesso em 08 mar de 2020

CERQUEIRA D (et al). **Atlas da violência 2017**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3041](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3041).

FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo, ano 11, 2017.

FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo, ano 12, 2018.

**MESQUITA NETO, Paulo**. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In PANDOLFI, Dulce... [et al.](orgs). **CIDADANIA, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999, p.130-148.



# Amapá no mapa: para quê uma Defensoria Pública?

*Giovanna Burgos Oliveira<sup>1</sup>*

## Introdução

O debate sobre o acesso à justiça necessariamente passa pelo debate sobre a Defensoria Pública, uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado que, de acordo com a Constituição Federal, cuida não só da assistência jurídica de forma integral e gratuita aos necessitados e necessitadas como também da promoção dos direitos humanos, revelando-se como importante expressão e instrumento do regime democrático (artigo 134).

O Estado do Amapá foi o último a implantar a Defensoria Pública nos parâmetros constitucionais, refletindo-se tal omissão na invisibilidade de um povo que não compreende totalmente o que é justiça.

O desafio é, portanto, situar o Amapá no mapa, a partir da demonstração da essencialidade de uma instituição

---

<sup>1</sup> Defensora Pública do Estado do Amapá, integrante da primeira turma de concursados e concursadas do Estado. Presidente da Associação das Defensoras e Defensores Públicos do Estado do Amapá (ADEPAP) – biênio 2019/2021 – e membro do Conselho Consultivo da Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADEP) – biênio 2019/2021. Formada em Direito pela Universidade Federal do Ceará e pós-graduada em Direito Penal e Processual Penal pela Faculdade de Tecnologia de Palmas (FTP).

que provoca rupturas nos centros de poder, para ser ponte entre as demandas e os órgãos de decisão.

## **1. A Defensoria Pública como principal instrumento de acesso à justiça**

Para garantir direitos é necessário garantir o acesso aos órgãos que possam efetivá-los, além de assegurar, inclusive, que os postulantes tenham conhecimento sobre quais são as possibilidades de demandas salvaguardadas pela lei.

Dentre as barreiras existentes, há a vulnerabilidade econômica e social, ou de forma mais simples, a ausência de condições financeiras para pagar as custas de um processo e um bom advogado.

Há um círculo vicioso entre a desigualdade, a exclusão, a justiça e os direitos: por causa dos níveis de desigualdade e dos mecanismos de exclusão, há a negativa do acesso à justiça e aos direitos e, sendo estes negados, há a manutenção dos padrões de desigualdade e exclusão (LAURIS, 2010, p. 122).

O Estado exerce adequadamente a sua função protetiva quando permite que todos e todas possam igualmente demandá-lo, e, para tanto, deve propiciar que quaisquer obstáculos sejam excluídos ou, pelo menos, atenuados. É como lembra o Pontífice Leão XIII, na encíclica "Rerum Novarum", ao afirmar que "[...] a classe dos ricos se defende por seus próprios meios e necessita menos da tutela pública, mas o pobre povo, baldo de riquezas que o amparam, está peculiarmente confiado à proteção do Estado" (MORAES; SILVA, 2019, p. 156).

Assim, surge a Defensoria Pública como instituição pública, independente e essencial, capaz de equilibrar a balança da disputa e ampliar o acesso à justiça. Torna-se

a instituição principal instrumento para tanto, em razão de possuir o monopólio da assistência jurídica integral e gratuita prestada pelo Poder Público (artigo 134 da Constituição Federal e artigo 4º, parágrafo 5º, da Lei Complementar 80/1994).

O Brasil, optou, portanto, por aderir ao modelo público de assistência jurídica gratuita, com a criação de um órgão estatal destinado à prestação direta dos serviços jurídicos de assistência, com profissionais concursados, titulares de cargos públicos efetivos, remunerados de maneira fixa pelo Estado, sob regime de dedicação exclusiva (artigo 134, parágrafo 1º, da Constituição Federal); e que, embora custeado com recursos públicos, está desvinculado dos Poderes Estatais, podendo exercer livremente os serviços, inclusive contra o próprio Estado (Esteves; Silva, 2018, p. 13).

Importante aqui destacar que a atividade desenvolvida pela Defensoria Pública não é equiparada à atividade advocatícia, bem como não há vínculo ou subordinação com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), pois possui regime disciplinar próprio e o modelo de atuação decorre da Constituição (Esteves; Silva, 2018, p. 155).

Apesar de a assistência judiciária remontar há mais tempo, mais especificamente às Ordenações Filipinas, a primeira Constituição a conferir-lhe "status" constitucional foi a de 1934, sendo que apenas com a atual de 1988 houve a criação do órgão "Defensoria Pública", incumbido de prestar assistência dentro do processo e fora dele (Lima, 2012, p. 17-21).

Outras alterações na Constituição confirmaram a ideia de autonomia administrativa, financeira e funcional já conferida ao órgão pela Constituição de 1988, como a Emenda 45/2005, a 69/2012 e a 74/2013; justamente para evitar ingerências políticas e retaliações orçamentárias, igualmente, que impedissem a livre atuação institucional e a morte

por inanição. Tal autonomia garante, então, liberdade na defesa dos oprimidos contra o próprio Poder Público, na gestão dos recursos e dos atos administrativos da instituição e na delimitação dos valores necessários para atender as suas despesas (ESTEVES; SILVA, 2018, p. 73-107).

A Emenda 80/2014 reforçou a universalização do acesso à justiça, pois trouxe a exigência da interiorização do órgão, com a presença de Defensores e Defensoras em todas as unidades jurisdicionais no prazo máximo de oito anos.

No âmbito internacional, algumas Resoluções da Organização dos Estados Americanos (OEA), a exemplo das 2.656/11, 2.714/12 e 2.928/18, cobram dos Estados autonomia e independência para a Defensoria Pública, por reconhecer o importante papel desbravador da instituição, para reduzir desigualdades sociais e promover direitos humanos por meio do acesso à justiça.

A Defensoria Pública acaba, portanto, tornando-se o principal instrumento de equalização, destacando-se não só pela possibilidade de provocar ativamente outros órgãos, o que a diferencia do Judiciário, que é por lei inerte, como também por ser a única instituição pública constitucionalmente responsável por prover a assistência jurídica integral e gratuita aos vulneráveis, maior parte da população brasileira, o que a diferencia do Ministério Público.

Finalmente, faz-se aqui o esclarecimento de que o acesso à justiça não se resume apenas ao acesso ao Judiciário, mas abrange desde o reconhecimento de direitos, denominada educação em direitos, até a ciência sobre as formas de reclamá-los e sobre quais são as instituições capazes de garanti-los, além de englobar as soluções alternativas de resolução de conflitos, como a conciliação, a mediação e a arbitragem, por exemplo (SADEK, 2013, p. 21).

Aliás, tem a Defensoria como função prioritária a solução extrajudicial dos litígios (artigo 4º, inciso II, da Lei Complementar 80/94), justamente por entender o legislador que no espectro da justiça devem estar necessariamente a celeridade e a efetividade, desde que caminhem lado a lado da garantia dos direitos.

Essencial, portanto, trazer ao centro desse debate, a Defensoria Pública como instrumento primordial de acesso à justiça.

## **2. Breve histórico da Defensoria Pública do Amapá**

O Estado do Amapá foi o último a formatar a Defensoria Pública no modelo previsto na Constituição Federal. Isso porque apenas realizou concurso público para prover os cargos no ano de 2017, vindo a primeira turma de Defensores e Defensoras Públicas a tomar posse no dia 25 de março de 2019, data histórica que demarca um novo tempo para a instituição no Estado.

Após quase trinta anos, o Estado cumpre o dever de constituir uma Defensoria Pública com membros admitidos pelas vias constitucionais, que passaram a trabalhar em todas as Comarcas, no interior e na capital, no lugar de mais de cem advogados e advogadas comissionadas em cargo de confiança, que percebiam, em sua maioria, remuneração bem aquém da responsabilidade da prestação desse tipo de serviço público e que atuavam sem independência funcional e de forma não orgânica, gerando severas consequências para o acesso à justiça no Estado.

Alguns documentos datam a prestação do serviço de assistência jurídica no Amapá quando este era ainda território federal, em 1978. Em 01 de outubro de 1991, por meio

do Decreto Estadual nº 0167, foi criada a Defensoria Pública do Estado do Amapá, pertencente ao Poder Executivo.

A Constituição do Estado do Amapá, datada de 20 de dezembro de 1991, previu seção para a Defensoria Pública (artigos 154 a 158), assegurando ao órgão autonomia funcional e administrativa e a iniciativa da sua proposta orçamentária (artigo 154, parágrafo 3º) e prevendo a necessidade de organização da instituição por meio de Lei Complementar (artigo 156). Em 2001, por meio de Emenda, foi acrescentado, ao artigo 156, parágrafo único, para dispor sobre o ingresso nos cargos da carreira por meio de concurso público.

Em janeiro de 1994, a Lei Complementar nacional 80/94 prescreveu normas gerais para a organização da Defensoria nos Estados. No Amapá, a primeira lei que organizou o órgão foi a Lei Complementar estadual 0008/94, de 9 de dezembro de 1994, posteriormente revogada pela Lei Complementar 0086/14, de junho de 2014.

Na Lei Complementar estadual 0008/94 já havia a previsão de ingresso no quadro por meio de concurso público (artigo 42). No entanto, fez constar, em seu artigo 85, que, na forma do artigo 29 dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Estadual, os Assistentes Jurídicos que pertenciam ao quadro do extinto território federal e que, na data da promulgação da Constituição Estadual, estivessem em efetivo exercício na Defensoria, poderiam, a partir da publicação da citada lei, fazer a opção por integrar o quadro no cargo efetivo de Defensor ou de Defensora Pública.

O artigo 29 do ADCT da Constituição do Estado foi declarado, no entanto, inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1267. Essa ação foi ajuizada em 1995, pelo então Governador, e julgada procedente em 2004, e preten-

dia discutir, além do artigo 29, os artigos 85 a 87 da Lei Complementar estadual 0008/94, que determinavam forma de provimento de cargos públicos diversa da constitucional, que é por concurso público.

Ficaram ressalvados apenas os direitos previstos no artigo 22 do ADCT da Constituição Federal, que assegurou o direito de opção pela carreira aos investidos na função até a data da Assembleia Nacional Constituinte, em 1988.

Desde 2006, já havia acordo extrajudicial firmado entre o Estado e o Ministério Público do Trabalho, para a realização do concurso público para a carreira, tendo havido a promessa de que seria este procedimentalizado em junho de 2007, o que não ocorreu.

Em 2013, o Ministério Público Federal recomendou a realização com urgência do processo seletivo, destacando a previsão da própria Constituição do Estado de necessidade de os cargos públicos serem providos por meio de concurso público.

Em abril de 2014, já havia sido noticiado que a Ordem dos Advogados do Brasil no Amapá acionaria a Justiça Federal, já que a matéria tinha sido aprovada pelo conselho da Ordem, após descumprido o cronograma para a realização do concurso.

Em maio de 2014, o Instituto dos Advogados do Amapá (IAAP) interpôs recurso ordinário em Mandado de Segurança no Superior Tribunal de Justiça (STJ) (RMS 44.045/AP) contra ato omissivo do Defensor Público-Geral para preencher os cargos de Defensor no Estado. Ocorre que o IAAP tinha impetrado um Mandado de Segurança no Tribunal de Justiça do Amapá, mas, em razão de ter sido este denegado, foi preciso recorrer até o STJ.

No recurso, o IAAP deixou claro que as promessas até então feitas eram meras propagandas institucionais utilizadas há décadas no Estado, para postergar atos urgentes e

necessários, que, inclusive, reverberavam na atuação precária de vários advogados e advogadas que sequer tinham a oportunidade de ocuparem o cargo público pelas vias constitucionais.

O STJ então deu provimento ao recurso, reforçando que a Administração Pública não pode terceirizar serviços que, por lei, constituam funções próprias de cargo público, dando o prazo de um ano para a realização do concurso. O Estado seguiu recorrendo até 2015, inclusive para o Supremo Tribunal Federal (STF), órgão que resguarda a Constituição, encerrando-se por definitivo o processo apenas em abril de 2017.

A Lei Complementar 0086/14 reorganizou e reestruturou a carreira, com título exclusivo sobre a autonomia funcional, administrativa e orçamentária do órgão (título II), prevendo a realização de concurso público em até seis meses da sua promulgação (artigo 141), em junho de 2014, e a chamada "transição", com o provimento dos cargos de Defensor Público-Geral, Subdefensor Público-Geral e do Corregedor-Geral, as chefias da instituição, por advogados nomeados e indicados pelo Governador (artigo 150).

Em razão da omissão estatal, a Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADEP) ajuizou, no dia 27 de março de 2015, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no STF, para questionar a Lei que regulamentava a Defensoria Pública do Estado do Amapá (ADI 5286).

A ação questionava vários dispositivos da Lei Complementar 0086/14, que conferiam ao Chefe do Executivo poder para interferir na nomeação de pessoal para exercer a função institucional e na autonomia administrativa e financeira do órgão, podendo este aplicar sanções e dispor sobre o subsídio dos membros em clara ofensa à Constituição Federal e à Lei Complementar 80/94. Além disso, impugnou a forma de provimento dos cargos, com

a declaração de inconstitucionalidade de todas as nomeações para cargos em comissão na Defensoria do Amapá.

No dia 05 de janeiro de 2015, por meio do Decreto nº 0064, o então Governador do Estado criou a Gerência do Projeto "Expansão e Melhoria do Atendimento Jurídico no Estado do Amapá", para propiciar atendimento jurídico na estrutura da Defensoria Pública enquanto não houvesse quadro efetivo, com a atribuição de oitenta gratificações temporárias.

Já a esse tempo a ANADEP realizava reuniões com os Poderes locais, para verificar o andamento dos procedimentos para a realização do concurso.

No dia 18 de maio de 2016, a ação foi julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade das expressões da lei que violavam a autonomia da Defensoria, havendo entendimento de que os atos administrativos das nomeações dos advogados para exercer a função defensorial não poderiam ser atacados nesta ação específica por não terem caráter de norma. O trânsito em julgado da ação, ou seja, a data em que não mais havia possibilidade de recurso ou discussão foi 20 de fevereiro de 2019.

É interessante observar que, mesmo já havendo a previsão da autonomia funcional, administrativa e orçamentária em 1994 pela Lei Complementar 86, havia o entendimento, ressaltado inclusive na ação pelos Poderes provocados pela ADI, de que consistia essa em garantir que a Defensoria Pública tivesse apenas a iniciativa de propor ao Chefe do Executivo a criação e a extinção dos seus cargos, a fixação e o reajuste dos seus subsídios e de seus servidores (artigo 6º, incisos II e III, da Lei Complementar 86/94, antes da alteração da Lei Complementar 107/17), apesar de poder, por exemplo, praticar atos próprios de gestão (artigo 6º, inciso I, da citada lei).

Em junho de 2017, o Ministério Público do Amapá ingressou com uma Ação de Improbidade contra o Chefe do Executivo, em razão da inércia para a realização do concurso público, que garantiria institucionalidade ao órgão.

O Presidente do Tribunal de Justiça do Amapá ainda apreciou pedido do Estado, em dezembro de 2017, que impugnava a decisão que determinou o cumprimento integral do disposto pelo STJ, negando-lhe provimento e determinando que prestasse informações sobre o cronograma do concurso, sob pena de crime de desobediência à ordem judicial.

Para que pudesse haver o lançamento do edital do concurso, foi necessário que o Executivo enviasse à Assembleia Legislativa, portanto, a Lei Complementar 107/17, que alterou a Lei Complementar 86/94, para conceder à Defensoria a iniciativa das leis que regem a sua vida institucional, passando então a constar a proposição direta da Defensoria ao Legislativo.

Além dessa, houve a adequação de outros dispositivos que determinavam a nomeação das coordenações dos núcleos pelo Governador, que agora passariam a ser determinadas pelo Defensor Público-Geral, chefe da instituição, e da escolha do Ouvidor-Geral pelo Conselho Superior, órgão máximo de decisão da Defensoria; mas a oportunidade de reformular integralmente os pontos a essa altura já declarados inconstitucionais pela ADI, como, por exemplo, a nomeação do Subdefensor-Geral pelo Governador, não foi aproveitada.

Finalmente, quarenta Defensores e Defensoras Públicas tomaram posse, após várias tratativas da Comissão de Aprovados no concurso e da ANADEP com os Poderes, para que fosse marcada a data do evento. A partir daí, deu-se início o novo momento institucional da Defensoria Pública, com muitos desafios, ainda pela inexistência da autonomia.

Em abril de 2019, nasceu a Associação das Defensoras e Defensores Públicos do Estado do Amapá, órgão representativo da classe, que iria ser importante referência para que a Defensoria Pública firmasse as suas bases institucionais, além de responsável pela luta pelo bem-estar e interesse dos membros e fortalecimento da categoria. No mesmo mês, foi criado também o Conselho Superior, essencial órgão colegiado composto por membros natos e classistas, que exerce funções consultivas, normativas e decisórias no âmbito da Defensoria Pública (ESTEVEZ; SILVA, 2018, p. 946).

Em julho de 2019, por meio da Lei Complementar 117/19, foram criados mais dez cargos na carreira, que possibilitou que mais colegas viessem compor e fortalecer o quadro.

Já no final do ano, em dezembro de 2019, a Defensoria Pública foi incluída como membro do Conselho Estadual de Gestão Fiscal, órgão que determina um conjunto de ações voltadas, dentre elas, ao planejamento, orçamento e execução orçamentária das contas públicas, o que garante a participação da instituição nas discussões orçamentárias que envolvem a distribuição das arrecadações estaduais para os órgãos e instituições.

No mesmo mês, foi aprovada a Lei Complementar 121/19, que atualmente rege a Defensoria, idealizada por uma Comissão composta por membros e representantes da Associação, dispendo sobre a reorganização da carreira. Nela, restou consignado que, enquanto os membros não adquirirem estabilidade, os cargos da chamada Administração Superior, que chefiam o órgão, continuariam a ser ocupadas por advogados não concursados (artigo 183). De qualquer forma, a lei revela-se como mais um importante passo para a integral autonomia da instituição.

Em janeiro de 2020, a Defensoria passou a integrar o rol de destinatários da taxa judiciária, por meio da Lei estadual 2.492/2020, que modificou a repartição desta receita tributária, possibilitando que o Fundo da Defensoria do Amapá fosse aparelhado para os projetos que a instituição precisa desenvolver.

Assim, a Defensoria Pública do Estado do Amapá vai buscando a sua identidade, rompendo paradigmas e trilhando, pouco e pouco, mas firme e constante, uma bela história de luta e conquista do seu espaço.

### **3. Fortalecer para incluir: situando o Amapá no mapa**

É papel da Defensoria Pública o de promover direitos humanos, o de reduzir desigualdades, afirmar o Estado Democrático de Direito (artigo 3º-A, incisos I, II e III, da Lei Complementar 80/94) e o de educar para o exercício de direitos (artigo 4º, inciso III, da Lei Complementar 80/94).

Além do importante papel de garantir o acesso à justiça, já que é monopólio da instituição a prestação do serviço de assistência judiciária aos necessitados e vulneráveis, sejam eles sociais, econômicos, informacionais ou que sofram graves violações de gênero, por exemplo, surge a instituição como veículo de emancipação de um povo marginalizado e oprimido por diversas vulnerabilidades.

A legitimidade social conferida pela Constituição à instituição permite que esta circule nos espaços de poder, levando demandas que jamais chegariam aos espaços decisórios se não fosse por meio deste importante veículo político.

A Defensoria exerce, ainda, nítida função transformadora da sociedade e que fortalece a democracia quando participa da formação do viés crítico da própria população

com a educação em direitos, que não é a simples transmissão do conhecimento, mas o pensar reflexivo sobre as leis e normas e sobre a formulação de políticas públicas. Isso se dá pelo papel de agente político transformador dos seus membros e pelos debates institucionais provocados por meio de audiências públicas e rodas de conversas com movimentos sociais, por exemplo.

De acordo com pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), em dezembro de 2019, quase 80% da sociedade aprova a atuação da Defensoria, sendo esta a instituição mais bem avaliada do Sistema de Justiça. Cerca de 14 milhões de atendimentos são realizados pela Defensoria nacional por ano. E a credibilidade gerada pela prestação técnica e de qualidade prestada por agentes especializados, faz aumentar, ano a ano, a procura pela instituição (MORAES; SILVA, 2019, p. 149).

O Estado do Amapá possui cerca de 830.000 mil pessoas, de acordo com o último censo do IBGE, com renda nominal mensal domiciliar *per capita* de menos de um salário mínimo, e mais de 70% da população é de potencial usuária do serviço da Defensoria Pública, que, sob o aspecto financeiro, atende quem auferir até dois salários mínimos.

Só em 2019, ano em que os Defensores e Defensoras assumiram a instituição, com os desafios inerentes a construção da nova realidade, quase 200 mil atendimentos foram feitos e diversas atuações extrajudiciais, que evitam, inclusive, gastos públicos com a desnecessária movimentação da máquina pública, realizadas.

Apesar disso, ainda há disparidade em termos de valores destinados às instituições do Sistema de Justiça. De acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020, a cada 100 reais investidos na área, cerca de 62 reais são destinados ao Poder Judiciário do Amapá, quase 32 para

o Ministério Público do Amapá, mas tão somente pouco mais de 4 reais para a Defensoria Pública do Amapá.

Com as crises, principalmente econômicas, há um aumento da vulnerabilidade social e mesmo surgem novas, tornando-se cada vez mais essencial a presença de uma Defensoria Pública atuante, que provoque mudanças estruturais e situe o nosso Estado no mapa do Brasil, para expor anos de omissão e desatenção com as comunidades ribeirinhas, caiçaras, extrativistas, quilombolas, negras, indígenas e hipossuficientes.

## **Conclusão**

É do interesse de toda a sociedade, portanto, cuidar da Defensoria Pública, para garantir cidadania e dignidade àqueles e àquelas que, por tanto tempo, foram marginalizados. Sem Defensoria, não há acesso à justiça. A quem interessaria, então, enfraquecê-la?

Como no poema de Drummond, citado uma vez pelo Defensor Público José Augusto Garcia, para referir-se à história de superação e afirmação da Defensoria Pública, "uma flor nasceu na rua!", rompendo o asfalto, ainda desbotada, mas, garante-se, é nascida uma flor.

## **Referências**

ASCOM CONDEGE. Defensoria Pública é a Instituição mais bem avaliada do Sistema de Justiça, revela pesquisa da FGV/AMB. Disponível em: <<http://www.condege.org.br/publicacoes/noticias/defensoria-publica-e-a-instituicao-mais-bem-avaliada-do-sistema-de-justica-revela-pesquisa-da-fgv-amb>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

CALEJON, Rodrigo. A Defensoria Pública tem papel fundamental em uma educação emancipatória. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2016/08/01/a-defensoria-publica-tem-papel-fundamental-em-uma-educacao-emancipatoria/>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. **Princípios institucionais da Defensoria Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

LAURIS, Élida. Entre o social e o político: a luta pela definição do modelo de acesso à justiça em São Paulo. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, vol. 87, p. 122-142, 2010.

LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. **Defensoria Pública**. Salvador: *JusPodivm*, 2012.

MORAES, Humberto Peña de; SILVA, José Fontenelle T. da. **Assistência Judiciária: sua gênese, sua história e a função protetiva do Estado**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2019.

SADEK, Maria Tereza Aina. Defensoria Pública: a conquista da cidadania. In: RÉ, Aluisio lunes Monti Ruggeri (Org). **Temas aprofundados Defensoria Pública**. Salvador: *JusPodivm*, 2013, p.19-33.

# PROPOSTAS DO EIXO

- Aplicativo **Agenda pela Cidadania** onde constem as datas, locais, público-alvo e nome da atividade/evento realizados pelos movimentos sociais e Ministério Público;
- Agenda de ações de formação e eventos com foco na segurança pública e no acesso à justiça, tendo como público-alvo agentes de segurança pública, agentes e educadores penitenciários, comunidades e escolas. As atividades devem ser realizadas integrando esses públicos *in loco*. A agenda integrada servirá para divulgação do funcionamento da ouvidoria, instâncias de atendimento do serviço público para coleta de denúncias e solução de conflitos, formação continuada em Direitos Humanos para o público-alvo mencionado; estabelecer o Dia da Escuta, a fim de que as ouvidorias e Promotores disponibilizem um espaço de agenda permanente para a escuta da comunidade;
- Formação do Comitê de Acompanhamento das Propostas do I Encontro do MP-AP com os Movimentos Sociais;
- Canal de escuta exclusiva de movimentos sociais na Ouvidoria do MP;
- Canal para consulta pública de dados acerca da Segurança Pública no Amapá;

- Reativação da polícia comunitária e conselhos comunitários de segurança;

### **Facilitadores do Eixo de Discussão**

Prof. Msc. Alexandre Marcondys Portilho  
Promotor de Justiça Helio Paulo Santos Furtado

### **Relatores do Eixo de Discussão**

Heluana Quintas de Lima – Educadora Penitenciária/  
IAPEN/Agenda pela Cidadania  
Elinaldo Carneiro de Albuquerque – Delegacia Geral de  
Polícia Civil

**SISTEMA DE  
GARANTIA DE  
DIREITOS DA  
CRIANÇA E DO  
ADOLESCENTE**

**EIXO III**



# O controle social no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente: a contribuição do Ministério Público do Amapá

*Séfora Alice Rôla do Carmo<sup>1</sup>*

Um breve resgate da legislação brasileira destinada à criança e ao adolescente, demonstra que no período do Império (1822-1889) e início da Primeira República (1889-1930) o tratamento aos “menores”<sup>2</sup> estava nos Códigos Criminais. Até então, não tinha sido editada lei específica para este segmento. Ressalta-se que o tratamento legal estava restrito ao direito criminal, cabendo destacar que na falta tanto da “Casa de Correção” quanto da “Instituição disciplinar industrial”, previstas nos Códigos Criminais de 1830 e 1890, “os ‘menores’ eram lançados nas prisões dos adultos em deplorável promiscuidade” (PEREIRA, 1996, p. 15). Ainda durante a Velha República foi editado o Decreto nº 439, de 31.05.1890, que “estabeleceu as bases

---

<sup>1</sup> Assistente Social do Ministério Público do Estado do Amapá-MPAP e Docente do curso de Serviço Social do Instituto Macapaense de Ensino Superior-IMMES.

<sup>2</sup> O uso do termo “menor” no decorrer do texto, estará sempre vinculado à legislação que antecede o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente).

para a organização da assistência à infância desvalida". O Decreto considera infância desvalida apenas os "menores" do sexo masculino, na idade entre 6 a 21 anos, "que não tiveram pessoa alguma que os deva e possa manter convenientemente".

A década de 20 do século XX foi decisiva rumo ao Código de Menores. A Lei nº 4.242, de 5 de janeiro de 1921, que fixava a "Despesa Geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1921", assinada pelo Presidente Epitácio Pessoa, indica que o caminho político havia sido encontrado. O artigo 3º da referida lei autorizava o Governo a "organizar o serviço de assistência e proteção à infância abandonada e delinquente [...]".

Após edição dessa lei, foram realizados dois Congressos Brasileiros de Proteção à Infância, além de outros debates sobre a referida temática. Irene Rizzini (1995, p. 128) destaca que "de 1923 a 1927, sem dúvida [foi] o período mais profícuo em termos de leis, [...] procurando-se cobrir, com todo o detalhamento possível, a organização da assistência e proteção à infância abandonada e delinquente".

Foi no bojo do movimento de organização dos serviços assistenciais e "proteção à infância abandonada e delinquente" que a Justiça de Menores no Brasil se consolidou. Rizzini (2005, p. 6) comenta que a "Justiça dos Menores foi fundamentada no debate internacional do final do século XIX sobre as estratégias de contenção da criminalidade infantil". Analisando a legislação da época, fica evidente que o seu alvo era a infância pobre que não era contida por uma família considerada habilitada a educar seus filhos, de acordo com os padrões de moralidade vigentes. Os filhos dos pobres que se encaixavam nesta definição, sendo, portanto, passíveis de intervenção judiciária, passaram a ser identificados como menores.

Com a edição do Decreto 16.273, de 20 de dezembro de 1923, que tratou de "reorganizar a Justiça do Distrito Federal", no artigo 1º, §3º, foi criado o Juiz de Menores na administração da Justiça. E a criação do primeiro Juizado de Menores se deu em 1924, tendo como seu titular e dr. José Cândido Albuquerque Mello Mattos, a quem deve, também, o primeiro Código de Menores do Brasil.

No intenso movimento pela implantação dos serviços assistenciais à "infância abandonada e delinquente", é aprovado o primeiro Código de Menores instituído pelo Decreto nº 5.083, de 1º de dezembro de 1926 e, em 1927, o Decreto 17.943-A, de 12 de outubro, consolidava as leis de assistência e proteção aos menores, que também recebeu o nome de Código de Menores. De um ano para o outro, o decreto praticamente triplicou, incorporando novos capítulos e artigos. O Código de Menores de 1927 (Decreto 17.943-A, de 12/10/27) ficou conhecido como Código Mello Mattos.

O Código de 1927 incorporou novos 136 artigos, ficando, portanto, com 231 artigos divididos em duas partes, denominadas de Parte Geral e Parte Especial. A Parte Geral é composta de 11 capítulos e a Parte Especial dispunha de cinco capítulos. No Capítulo I da Parte Geral a Lei especifica o objeto do atendimento dizendo que:

"O menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinquente, que tiver menos de 18 anos de idade, será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção contidas neste Código" (Artigo 1º, Decreto 17.943-A, de 12/10/27).

A lei trouxe um minucioso conteúdo, cobrindo inúmeras situações envolvendo a infância e a juventude o que, nos comentários de Rizzini (1995, p. 130), "parece-nos que o legislador, ao propor a regulamentação de medidas protetivas e assistenciais, enveredou por uma área social que ul-

trapassava em muito as fronteiras do jurídico". O que impulsionava era 'resolver' o problema dos "menores", prevendo todos os possíveis detalhes e exercendo firme controle sobre eles, através de mecanismos de 'tutela', 'guarda', 'vigilância', 'educação', 'preservação' e 'reforma'. A autora complementa dizendo que "mesmo procurando-se considerar a importância e o peso do moralismo, sobretudo nos círculos jurídicos mais conservadores é difícil imaginar tamanha invasão nas vidas das pessoas" (RIZINNI, 1995, p. 132).

Nos anos 1970, a partir da polaridade entre juizes do eixo Rio-São Paulo os debates em torno de um "novo código de menores" foi colocado em pauta. Em 10 de outubro de 1979 a Lei n. 6.697 é aprovada. O "novo código" refletia a fidelidade dos juizes de Menores à velha lei de Mello Mattos, adaptando-a aos novos tempos. Nas críticas do Juiz de Menores Edson Sêda (*apud*, RIZINNI, 1995 p. 158), o Código de 1979 ampliou o poder do juiz de determinar medidas de ordem geral à sociedade; facultou a qualquer pessoa e encarregou as autoridades administrativas a conduzir ao magistrado os "menores" em situação irregular; deu ao magistrado amplos poderes para praticar atos "*ex officio*" que deveriam ser distribuídos na administração pública.

Na mesma década em que o segundo código de menores passou a vigorar (1979), em plena ditadura civil-militar, marcadamente anticomunista com o objetivo de reverter as tendências democráticas e progressistas (NETTO, *Apud*, Silva, 2019, p. 18), a sociedade civil se organizava em torno de lutas pela abertura democrática, liberdade de expressão, direitos, denunciava tortura, o autoritarismo, conservadorismo e as formas de opressão e violências; nesses termos, havia um projeto societário em construção.

No final da década de 1970, o Brasil vivenciou o fortalecimento dos movimentos sindicais e as lutas protagonizadas pela massa operária a partir de 1978 com as gre-

ves dos metalúrgicos do ABC paulista envolvendo 240 mil trabalhadores. Em 1984 foi deflagrada a campanha das "Diretas Já", movimento civil pela volta das eleições diretas para presidente da República. A década de 1980, considerada perdida para a economia, para os movimentos sociais, foi o momento de intensificar a mobilização social, o que resultou na Constituição Federal de 1988.

O caminho percorrido para garantir os direitos da criança e do adolescente na Constituição Federal de 1988 e depois no Estatuto da Criança e do Adolescente passou pela luta dos movimentos sociais, vinculados ao processo de redemocratização do país. O final da década de 1980 foi demarcado pela ação dos movimentos sociais em prol da Constituinte, dentre eles, a Frente Nacional de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes; Pastoral do Menor da CNBB (Confederação Nacional dos Bispos do Brasil); Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua; Comissão Nacional Criança Constituinte, Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente – Fórum DCA. As duas emendas de iniciativa popular, perfazendo mais de duzentas mil assinaturas de eleitores, foram apresentadas à Assembleia Nacional Constituinte: "Criança Constituinte e "Criança-Prioridade Nacional". Seus textos foram fundidos e acabaram entrando no corpo da Constituição com a expressiva maioria de 435 votos a favor e apenas 8 contra (COSTA, 1993, p. 19). O caput do artigo 227 introduz na Constituição brasileira o enfoque e a substância básica da Convenção Internacional dos Direitos da Criança.

Depois da conquista no texto constitucional, o próximo passo foi pela continuidade do movimento da sociedade em favor de uma lei que substituísse o código de 1979, afinal o artigo 227 da CF de 1988, já sinalizava para outro conteúdo doutrinário. Foi assim que na década de 1990 nasce a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, nominada Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

O ECA concretiza e expressa os novos direitos da população infanto-juvenil. O reconhecimento de uma política pública direcionada para o atendimento da infância e adolescência no Brasil se deu com sua aprovação, pois é a partir daí que se instaura e se desdobra o reconhecimento constitucional de criança/adolescente como sujeitos de direito em situação peculiar de desenvolvimento e da adoção da proteção integral. A Doutrina da Proteção Integral, inaugurada pelo Estatuto, afirma o valor da criança e do adolescente como seres humanos; a necessidade de especial respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento; o valor prospectivo da infância e da juventude, como portadoras da continuidade do seu povo, da sua família e da espécie humana e o reconhecimento de sua vulnerabilidade, o que torna as crianças e os adolescentes merecedores de proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado, o qual deverá atuar através de políticas específicas para o atendimento, a promoção e a defesa de seus direitos (COSTA, 1993, p. 21).

As conquistas obtidas no texto constitucional não ficaram restritas no campo dos direitos sociais, as instituições também assumiram novos papéis. Assim, o "velho" Ministério Público que assumia o tradicional papel acusatório, na seara criminal, passou a fazer a defesa de direitos humanos. No artigo 127 da CF de 1988, o Ministério Público foi definido como "instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis". A partir dessa definição, fica evidente a ampliação das suas atribuições com a criação de instrumentos jurídicos que permitiram à instituição atuar legalmente na área cível e no âmbito dos direitos difusos e coletivos. Essas novas atribuições formais expressas por meio do atendimento aos direitos coletivos, da análise e da avaliação de políticas públicas, permitem que

a instituição atue também na defesa dos direitos sociais (SILVA, 2018, p. 136).

O Ministério Público do Estado do Amapá (MP-AP), ainda sob a égide da Lei Complementar Estadual nº 009, de 28 de dezembro de 1994 (Lei Orgânica do Ministério Público do Amapá) e fundamentado, também, no art. 33 da Lei Federal nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), criou cinco Centros de Apoio Operacional, por meio do Ato nº 001 da Procuradoria Geral de Justiça (PGJ), de 23 de fevereiro de 2006. Por esse dispositivo, nasceu o Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude, à época com a sigla CAOP-IJ.

Recentemente foi publicado o novo Ato Normativo nº 001/2020-GAB/PGJ, de 27 de fevereiro de 2020, dessa vez, disciplinando as atividades de dez Centros Operacionais, incluindo o da Infância e Juventude, agora com a sigla CAO-IJ. Aos Centros de Apoio Operacional "incube prioritariamente a realização de atividades voltadas ao aprimoramento do exercício da atividade-fim do Ministério Público", portanto, são órgãos auxiliares da atividade funcional do Ministério Público, cabendo-lhes, além de outras competências *"estabelecer intercâmbio permanente com entidades ou órgãos públicos e privados que atuem em áreas afins, para obtenção de elementos técnicos especializados necessários ao desempenho de suas funções"*. Para esta comunicação serão priorizadas algumas ações desenvolvidas pelo Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude (CAO-IJ), voltadas ao eixo de controle social

O ECA introduziu mudanças radicais na política de atendimento, divididas em três grupos: mudança de conteúdo, mudança de método e mudança de gestão. Na gestão, a lei definiu que a nova estrutura da política de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente tem por base dois princípios básicos: 1) descentralização político-administrativa e 2) participação da população por

meio de suas organizações representativas (COSTA, 1993, p. 25). Esses dois princípios exigiram o reordenamento institucional, assegurando a representatividade da sociedade nas ações, que antes eram desenvolvidas pelo poder público sem a presença e o aval da sociedade civil. Em abril de 2006 o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) aprovou a Resolução 113, que dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA). No artigo 1º da referida resolução diz que o SGDCA "constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal" (CONANDA, 2006).

O trabalho do CAO-IJ na Política de Direitos da Criança e do Adolescente está previsto no seu Plano de Atuação bienal que, por sua vez, atende a um dos objetivos do planejamento estratégico do MP-AP "assegurar o exercício dos direitos da criança e do adolescente". Portanto, a primeira ação do plano é "desenvolver ações referentes aos eixos da Carta de Estratégias em Defesa da Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente" a partir dos seguintes temas: a) Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária de Crianças e Adolescentes; b) Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes; c) Aperfeiçoamento do Sistema Socioeducativo (SINASE); d) Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador e; Direitos Humanos, Política de Assistência Social, Saúde, Educação, Controle Social e Conselho Tutelar.

O CAO-IJ/MP-AP, na condição de órgão auxiliar da atividade funcional do Ministério Público integra o SGDCA

e tem dado ênfase nas suas atividades voltadas ao fortalecimento do controle social. Essa tarefa exige uma efetiva interlocução com os Conselhos Estadual e Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente; os demais espaços de coordenação colegiada para as discussões de políticas públicas e; com os integrantes do SGDCA (governo e sociedade civil). Citamos algumas das ações voltadas para o fortalecimento do controle social:

- 1) *Incentivo para a elaboração de planos com a participação dos integrantes do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente* – o CAO-IJ tem promovido ações voltadas para à elaboração dos seguintes planos: Medidas Socioeducativas; Combate ao trabalho infantil e proteção do adolescente trabalhador; Convivência Familiar e Comunitária; Combate à violência sexual contra crianças e adolescentes e; Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. A elaboração desses planos exige a ampla participação da sociedade nas suas diversas etapas, afinal essa tarefa não se reduz apenas aos conselheiros representantes dos segmentos governamental e da sociedade civil, exige metodologia que permite a escuta ampliada da sociedade. A equipe técnica do Centro acompanha essa atividade durante a sua realização.
- 2) *Participação em órgãos de natureza colegiada compostos por representantes do governo e da sociedade civil* – o Centro tem representatividade em vários espaços de discussão de políticas públicas específicas na área da criança e adolescente, tais como: a) Fórum Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FEPETI/AP), que tem como objetivo garantir os direitos fundamentais da criança e do adolescente, com ênfase na prevenção e erra-

dicação do trabalho infantil e proteção ao adolescente trabalhador; b) Rede de Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes (Rede Abraça-me), com o objetivo de discutir, avaliar e definir o fluxo de atendimento da criança e adolescente vítima de violência sexual no município de Macapá. Realiza ações preventivas e busca agilizar e melhorar o atendimento à criança e ao adolescente através da articulação e melhoria de serviços, utilizando o fluxograma de atendimento; c) Fórum Estadual de Educação (FEE-AP) e Fórum Municipal de Educação de Macapá (FME-MCP), têm o objetivo de fazer o controle da política de educação, acompanhando a execução dos Planos de Educação, além de convocar e coordenar as conferências de educação.

- 3) *Acompanhamento da organização e execução das conferências, realizadas pelos Conselhos Estadual e Municipais dos direitos da criança e do adolescente* – o CAO-IJ tem acompanhado a organização e execução das conferências dos direitos da criança e do adolescente. Esses eventos estão fundamentados no Art. 88, inciso VI do da Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 (ECA) e na Constituição Federal (art. 204, inciso II). As conferências de direitos são definidas oficialmente como espaços institucionais de participação e deliberação acerca das diretrizes gerais da política de garantia dos direitos da criança e do adolescente. Fazem a avaliação da política, definem diretrizes para o aprimoramento do SGDCA. Devem oportunizar a participação social mais representativa, assegurando momentos para discussão e avaliação das ações governamentais e para a eleição de prioridades políticas para os respectivos níveis de governo (estadual e municipal).

Apesar dos esforços empreendidos no sentido de tornar o controle social uma realidade no Amapá, ainda encontramos muitos desafios pela frente. Dos inúmeros existentes, podemos citar apenas alguns: a) vencer a cultura burocrática de participação; b) conquistar o reconhecimento, por parte do poder público, aos espaços de participação, respeitando-os e valorizando-os; c) tornar a gestão pública, efetivamente, transparente; d) ausência de outros espaços de participação qualificada que possibilite maior incidência da sociedade civil na agenda pública.

O Ministério Público amapaense, sem prejuízo das diversas outras atribuições previstas em lei, tem se empenhado em estar mais próximo da população, em particular aquelas mais vulneráveis; está, cada vez mais, abrindo o diálogo com os movimentos sociais; vem desenvolvendo várias ações com os órgãos de controle social (conselho de políticas públicas e de direitos) visando ao fortalecimento dos processos democráticos na sociedade; tem investido na atuação extrajudicial como forma de mediar as diversas formas de conflitos (individual e coletivo). Por fim, as gestões do Ministério Público do Estado do Amapá têm procurado torná-lo um agente político, resolutivo, assim, promotor do acesso à justiça, no papel de protagonista de uma instituição indutora (e não condutora) de políticas públicas.

## Referências

AMAPÁ, **Lei Complementar Estadual nº 009/1994**. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Amapá. Disponível em: [http://www.al.ap.gov.br/ver\\_texto\\_consolidado.php?iddocumento=166](http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_consolidado.php?iddocumento=166)>. Acesso em: 02 Maio. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 439, de 31 de maio de 1890**. Estabelece as bases para a organização da assistência à infância desvalida. Disponível em: [<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-439-31-maio-1890-503049-publicacaooriginal-1-pe.html>] Acesso em: 25 Abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.242, de 5 de janeiro de 1921.** Fixa a Despesa Geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1921. Disponível em: [http://www.ciespi.org.br/media/Base%20Legis/LEI%204242\_06\_JAN\_1921.pdf] Acesso em: 26 Abr. 2020.

BRASIL. **Decreto 16.273, de 20 de dezembro de 1923.** Reorganiza a Justiça do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/decreto/1910-1929/D16273.htm] Acesso em: 26 Abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.083, de 1º de dezembro de 1926.** Institue o Código de Menores. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/decreto/historicos/dpl/DPL5083-1926.htm] Acesso em: 23 Abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927.** Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm] Acesso em: 23 Abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979.** Institui o Código de Menores. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/leis/1970-1979/L6697.htm>. Acesso em: 05 Maio. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 Maio. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.625/1993.** Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/leis/l8625.htm>. Acesso em: 28 Abr. 2020.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006.** Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/113-resolucao-113-de-19-de-abril-de-2006/view>. Acesso em: 13 Maio. 2020.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **É possível mudar: A criança, o Adolescente e a Família na Política Social do Município.** São Paulo: Malheiros Editores LTDA. 1993 (Série Direitos da Criança nº 1)

PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da Criança e do adolescente:** uma proposta interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

RIZZINI, Irene. Crianças e Menores do pátrio poder ao poder dever. In: PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (orgs.). **A Arte de governar crianças:** a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño, Editora Universitária Santa Úrsula, AMAIS Livraria e Editora. 1995.

RIZZINI, Irene. A infância perigosa (ou “em perigo de o ser...”) Ideias e práticas correntes no Brasil na passagem do século XIX para o XX. In: **IIº Encontro Franco-Brasileiro de Psicanálise e Direito.** 2005. Paris. Disponível em: <[http://www.ciespi.org.br/media/Artigos/Artigos%20pag%202/2005\\_A%20Inf%C3%A2ncia%20perigosa%20texto%20Irene%20Rizzini.pdf](http://www.ciespi.org.br/media/Artigos/Artigos%20pag%202/2005_A%20Inf%C3%A2ncia%20perigosa%20texto%20Irene%20Rizzini.pdf)>. Acesso em: 28 Abr. 2020.

SILVA, Cíntia Aparecida da. **Serviço Social e Ministério Público:** Gênese e desenvolvimento do trabalho profissional do Assistente Social. Campinas: Papel Social. 2018.

SILVA, Maria Liduina de Oliveira e Silva. **O congresso da Virada e o Serviço Social hoje:** reação conservadora, novas tensões e resistências. São Paulo: Cortez, 2019.



# Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente do Amapá: diagnósticos e proposições

*Janilson Pinheiro Barbosa<sup>1</sup>*

O presente artigo é resultado das reflexões construídas no Eixo 03; Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente, no I Encontro do Ministério Público do Amapá com Movimentos Sociais. O texto é dividido em dois momentos, sendo que no primeiro são tecidas breves considerações sobre o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente – SGDCA; no segundo, é apresentado o diagnóstico do SGDCA do Amapá.

## **1. Brevíssimas considerações sobre sistema de garantia de direitos**

O artigo 227 da Constituição Federal de 1988 inaugura, no Brasil, a Doutrina da Proteção Integral (DPI) considerada, um contraponto à Doutrina da Situação Irregular (DSI). Dois anos depois, com o advento da Lei Federal nº 8.069, de

---

<sup>1</sup> Professor do Colegiado de Filosofia da UEAP. Especialista em Direito da Criança e do Adolescente; Mestre e Doutor em Educação. Pesquisa Direitos Humanos, violência juvenil e medidas socioeducativas. Atua como Consultor em Organismos Internacionais como a UNESCO, PNUD.

13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA), importantes mudanças foram produzidas na realidade brasileira, exigindo o reordenamento institucional, impulsionado pela inovadora forma de organização do atendimento voltado para o público de crianças e adolescentes. Essa nova configuração foi chamada de Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente – SGDCA. Tanto no artigo 227 da CF-88, quanto no artigo 4º do ECA, estão presentes os direitos fundamentais das crianças e adolescentes e deveres da família, da sociedade e do Estado. Assim dizem os artigos:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL, 1988)

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. (ECA, 1990)

Na Doutrina da Proteção Integral, crianças e adolescentes passaram a ser sujeitos de direitos e ter prioridade absoluta. Concretizar o novo comando legal, exigiu reorganização dos diversos setores no atendimento voltado para esse público. Portanto, o ECA, no artigo 88 definiu, como uma das diretrizes da política de atendimento, a "criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente". No âmbito nacional, a Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, cria o Conselho Nacional

dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, órgão deliberativo e controlador das ações em nível nacional, nas matérias voltadas para o público alcançado pelo ECA. No dia 19 de abril de 2006, o CONANDA aprovou e publicou a Resolução nº 113, que dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Assim, diz o artigo 1º:

O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal. (CONANDA, 2006)

O Eixo da Promoção de Direitos, ao articular diversos atores sociais e entidades públicas e privadas, objetiva formular e aplicar políticas públicas que garantam os direitos já conquistados por crianças e adolescentes. O conjunto de atores sociais e entidades devem articular representantes das principais esferas da atenção básica: educação, saúde e outras áreas que garantam o atendimento das necessidades básicas como alimentação, vestuário, saúde, educação, profissionalização... Assim como as organizações sociais, o governo deve assumir papel indispensável na promoção dos direitos através das instâncias institucionais (Conselhos nacionais, municipais e estaduais de direitos), na formulação de políticas públicas, no atendimento das medidas socioeducativas, erradicação do trabalho infantil e outras dimensões da vida de crianças e adolescentes.

O Eixo da Defesa de Direitos busca promover a responsabilização jurídica dos violadores de direitos de crianças e adolescentes. Para tanto, os entes municipais, estaduais e nacionais devem garantir polícias e varas especializadas,

articuladas com o Poder Judiciário, Defensorias Públicas e órgãos de segurança pública. Neste eixo, o Conselho Tutelar possui importante papel e representa o Estado democrático de direito na ponta dos atendimentos a crianças e adolescentes com direitos violados. O Ministério Público, também, é um ator importante ao denunciar e investigar os casos de violação de direitos.

Já o Eixo Controle Social é efetuado pela sociedade civil. Funciona como controle externo desenvolvido pelos “Fóruns” e “Redes” de defesa de crianças e adolescentes.

A articulação destes três eixos, ao constituir o Sistema de Garantia de Direitos, busca garantir a proteção integral da infância instituída nas Convenções Internacionais da Organização das Nações Unidas – ONU –, e no Estatuto da Criança e do Adolescente. Partindo destas reflexões, buscou-se construir um diagnóstico da situação dos direitos de crianças e de adolescentes no Estado do Amapá.

## **2. Diagnóstico do Sistema de Garantia de Direitos da Infância no Amapá**

A partir das discussões realizadas no eixo **3 – Sistema de garantia de direitos da criança e juventude**, o destaque foi para que a ausência da reciprocidade familiar nas relações domiciliares tem se mostrado um fator preponderante para o avanço na criminalidade no Estado, desrespeito no que diz respeito à criança e à juventude. Julgou-se nas discussões que “a omissão dos pais podem estar levando a criança e o jovem à criminalidade”. Porém, em contrapartida, não há uma rede de fortalecimento e muito menos políticas públicas efetivas para atender as demandas do eixo discutido.

Nas discussões do grupo, destacou-se o pensar em um sistema operante para reduzir a vulnerabilidade das classes afetadas pela ausência de um sistema político

atuante que possa atender as demandas da comunidade desassistida. O grupo pontuou que muitos problemas apresentados em relação à infância e juventude acontecem pela ineficiência do sistema de políticas públicas, que não funciona por várias razões, a começar pelo orçamento muito reduzido.

Nesse sentido, umas das inquietudes do eixo é pensar uma forma de estruturar uma política pública que possa minimizar essa problemática do "*sistema de garantia de direito da criança e juventude*". Contudo, a discussão aponta que é preciso ter uma estrutura pública que dê continuidade às ações de atendimento e proteção à infância e juventude, em uma rede interdisciplinar que articule o poder executivo estadual, os municípios e demais órgãos governamentais, não governamentais, comunidade e a família. Foram destacadas, assim, as principais problemáticas:

- 1) *A falta de uma política educacional*: os sistemas de ensino estadual e municipais demonstram não terem claras as políticas educacionais que articulem ensino público e defesa de direitos, principalmente dos pertencentes às camadas mais vulneráveis socialmente;
- 2) O *Sistema Socioeducativo* está aquém do que prescreve o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE. O órgão responsável pela coordenação da socioeducação no Amapá é a Fundação da Criança e do Adolescente – FCRIA. As unidades, que mantêm os programas de internação provisória e internação, têm arquitetura prisional sem atender aos requisitos do SINASE. O órgão não dispõe de política para os egressos; não dispõe de profissionais capacitados e em quantidade suficiente para atender a demanda, assim como não existe efetivação dos planos decenais

- de atendimento socioeducativo pelos entes federativos: União, Estado e Município.
- 3) *Índice de criminalidade e homicídios de jovens*: No Estado do Amapá é crescente a marginalização de adolescentes e jovens nas periferias. Além disso, há registro crescente de mortes de jovens por parte da Polícia Militar, situação que é culturalmente naturalizada pelo senso comum e que demanda posicionamento efetivo do Ministério Público.
  - 4) *Necessidade de ações mais efetivas dos órgãos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente*: os Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares, assim como Defensoria Pública, precisam agir de forma mais incisiva para dar conta de suas atribuições, fiscalizando as instituições, denunciando as violações de direitos e promovendo a proteção integral de crianças e adolescentes amapaenses.
  - 5) *Sistema Público de Saúde* atende muito precariamente as necessidades de crianças e adolescentes. O fato de o Estado do Amapá não dispor de áreas de saúde cobertas pelo SUS, como atendimento integral de oncologia, somada à necessidade de muitos tratamentos precisarem ser feitos em outras Unidades da Federação, impacta muito mais fortemente a vida de crianças e adolescentes. A reforma do Hospital da Criança e do Adolescente se arrasta há anos, e, parece que o Governo Estadual tem pouco interesse na concretização desta obra.
  - 6) *Ausência de políticas públicas para grupos específicos*: crianças e adolescentes de comunidades ribeirinhas, quilombolas e territórios indígenas são as que menos dispõem de acessos às políticas pú-

blicas e aos serviços básicos. Necessitando, assim, que as instituições governamentais, jurídicas e sociedade civil organizada atuem de forma urgente para contornar tal situação;

- 7) *Políticas de Erradicação do Trabalho Infantil* insuficientes para atender a demanda de crianças que trabalham com vendas de doces e outros serviços, constatando-se certa “naturalização do trabalho infantil” no Estado. Necessita-se articulação com sistemas de ensino, Conselhos de Direitos e governos para garantir acesso aos programas de transferência de rendas sociais, assim como o ingresso, permanência e sucesso na escola.
- 8) *Conselho Estadual da Criança e do Adolescente* extremamente desarticulado e com ação pouco eficiente na defesa de direitos da criança e do adolescente no Estado do Amapá.
- 9) *Inexistência de sistema de atendimento em rede para juventude*: Secretarias Municipais e Secretaria Estadual da Juventude com ações desarticuladas e pouco eficazes e eficientes para atendimento da juventude vulnerável, principalmente das periferias e de grupos específicos (indígenas, quilombolas e ribeirinhos).
- 10) *Inexistência de Fundos Municipais da Infância*: O estado do Amapá não dispõe de Fundos Municipais da Infância em todos os municípios para financiamento de projetos e políticas públicas para crianças e adolescentes. Quando existentes, muitos Fundos não contam com pessoas capacitadas para gestão dos recursos financeiros.

O levantamento deste diagnóstico gerou muitas inquietudes, porém motivou os participantes do Eixo Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes a cons-

truir cenários possíveis de melhoria para área da infância e juventude, e de busca da garantia de políticas públicas de proteção integral no Estado.

## Referências

BRASIL. Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes: Resolução 113 CONANDA, 2006. Disponível em: [http://www.crpsp.org.br/portal/comunicacao/diversos/mini\\_cd/pdfs/Res\\_113\\_CONANDA.pdf](http://www.crpsp.org.br/portal/comunicacao/diversos/mini_cd/pdfs/Res_113_CONANDA.pdf). Acesso em 27 Mai. 2020

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: 1988 – texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 32, de 2001, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994, – 17.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

## Sites consultados

Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente/Agência de Notícias dos Direitos da Infância. Disponível em [www.direitosda-crianca.org.br](http://www.direitosda-crianca.org.br). Acesso em 27 Mai. 2020

Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Rio de Janeiro. Disponível em [www.cedca.rj.gov.br](http://www.cedca.rj.gov.br). Acesso em 27 Mai. 202

# PROPOSTAS DO EIXO

- Realizar diagnóstico situacional dos movimentos sociais e dos conselhos de direitos: desta forma, haverá uma convergência dos movimentos que trabalham em prol desse grupo social e, conseqüentemente, o fortalecimento das respectivas atividades;
- Formar comitê permanente de acompanhamento/monitoramento e criação do aplicativo de agendas de atuação dos movimentos sociais e do MP;
- Apoiar e fomentar atividades de formação continuada de processo comunitário *in loco*: levar para as comunidades cursos de formação de liderança e relacionados à formação política, especialmente em tempos de retirada de direitos – fundamental para empoderar a periferia e torná-la protagonista dos processos políticos.
- Interlocução com o Ministério Público do Trabalho no que tange à erradicação do trabalho infantil.
- Estruturação de políticas públicas do Estado (interiorização, política para egressos, descentralização) para o sistema socioeducativo;
- Realização de estudo amplo sobre a estrutura da Fundação da Criança e do Adolescente (FCRIA) trazendo experiências de outros Estados para qualificar e ampliar o atendimento a socioeducandos;
- Realização de audiência pública para discutir o Sistema integrado de atendimento socioeducativo;

- Qualificar a segurança nas instituições de acolhimento de socioeducandos;
- Realização de diagnóstico da administração dos fundos orçamentários Municipais, Estaduais e federais da criança e do adolescente., além de promover interlocução com organizações públicas e não governamentais que executam projetos sociais, que podem ser melhor efetivados com a utilização dos fundos especiais e com captação de recursos;
- Ampliação dos centros de atenção psicossocial para atendimento na área de saúde mental de crianças a partir de seis anos;
- Operacionalizar o Sistema Nacional de Juventude – SINAJUV no Amapá, por meio do Governo do Estado.
- Promoção de capacitação de profissionais para a administração dos Fundos para Infância e Adolescência e melhorar o acesso aos recursos desses fundos por organizações governamentais e não-governamentais.

### **Relatores do Eixo de Discussão**

Maria Carolina Monteiro de Almeida (Comissão da Verdade sobre a Escravidão Negra da OAB/AP)

Leididaina Araújo Silva – MP-AP

Maria das Neves Maciel da Luz – Curso de Ciências Sociais/UNIFAP

### **Facilitadores do Eixo de Discussão**

Prof. Dr. Janilson Pinheiro Barbosa – UEAP

Dr. Alexandre Flávio Monteiro de Medeiros – MP-AP



**GÊNERO,  
DIVERSIDADE E  
ENFRENTAMENTO  
DO RACISMO**

**EIXO IV**



# Racismo Institucional: Uma questão de saúde

*Nelma Nunes da Silva<sup>1</sup>*

*Patricia Teixeira Azevedo Wanderley<sup>2</sup>*

Quando falo que o corpo negro é um corpo estranho nos lugares que o racismo determina como pertencentes ao mundo branco alguns não acreditam e falam que é exagero.

O corpo negro é invisibilizado pelo racismo e/ou considerado como suspeito principalmente nos espaços de poder, de decisão, de conhecimento. Ao mesmo tempo, ele é visibilizado, pelo mesmo racismo, como o corpo agressor, o corpo feito para servir e o corpo para ser violentado. Marcas estruturais da escravidão reeditadas pelo capitalismo que opera de forma perversa em conjunto com o racismo.

*Nilma Lino Gomes*

Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

---

<sup>1</sup> Graduada em Fisioterapia, Especialista em Saúde Coletiva, Mestre em Ciência da Motricidade Humana (UCB-RJ) e Doutora em Cuidado em Saúde pela Escola de Enfermagem da USP (EEUSP). Professora Adjunta do Curso de Fisioterapia da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) e Membro do NEAB/UNIFAP (Núcleo de Estudos Afro Brasileiros). Atuação nas áreas de Saúde Coletiva e Saúde da População Negra.

<sup>2</sup> Graduada em Comunicação Social – Jornalismo, Especialista em Língua Portuguesa, Mestre em Comunicação pela Universidade Federal do Pará. Analista Censitária – Jornalista no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Membro dos Grupos de Pesquisa Preserv-Ação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e do Comertec da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). Atua nas áreas de Comunicação Comunitária e Comunidades Tradicionais.

(IBGE) demonstram os principais números sobre a distribuição da população brasileira, considerando o critério de cor/raça, pertinente ao crescimento da população que se autodeclara preta ou parda e ao analisarmos os números de 1996 à 2015, nos chama a atenção o aumento de 44,1% para 53,9% em quase 20 anos. Atualmente, a soma da população preta e parda no país, constitui 56,3% da população brasileira segundo o 1º trimestre de 2020 da PNAD. "Atribui-se esse crescimento à visibilidade dada à temática racial nos últimos anos, subsidiando as pessoas a repensarem questões relacionadas às suas identidades". (SILVA, 2017, p.29).

O Amapá é um Estado que tem sua população constituída aproximadamente por 82,8% de pretos e pardos segundo a PNAD. Com números bastante expressivos da população negra, faz-se necessário analisar todas as relações que cercam esta população, sejam sociais ou econômicas.

Durante o evento realizado no Ministério Público Estadual, com os Movimentos Sociais, houve a discussão sobre os vários tipos de racismo, bem como diversas ações que requerem intervenção de enfrentamento, com comprometimento dos Promotores responsáveis em todas as situações discutidas, sobretudo no tocante ao racismo institucional.

Busca-se dar visibilidade a processos de discriminação indireta que ocorrem no seio das instituições, resultantes de mecanismos que operam, até certo ponto, à revelia dos indivíduos. A essa modalidade de racismo convencionou-se chamar de racismo institucional, em referência às formas como as instituições funcionam, contribuindo para a naturalização e reprodução da desigualdade racial. (LÓPEZ, 2012, p.127).

O racismo institucional é só um dos vários tipos de "violações" que atingem a população negra. Vale ressaltar, alguns dados que demonstram a violência contra a po-

pulação negra, sobretudo as mulheres negras, tais como: 53,6% morte materna; 65,9% violência obstétrica/redução de anestesia; 68,9% mortas por agressão; 56,8% estupra-das; sintomas de depressão foram vistos mais em mulhe-res negras (52,8%) do que mulheres brancas (42,3%). Sobre estes dados, podemos citar que entre as doenças que mais acometem esta população estão a: anemia falciforme, Hipertensão Arterial Sistêmica – HAS, diabetes, câncer de próstata, mama e útero; com maior comprometimen-to em decorrência de diagnóstico tardio, maior tempo de entrada e permanência nos serviços de saúde (UNODC, 2014). Somado a todas essas violências, existe uma subno-tificação, pois o preenchimento do quesito raça/cor nem sempre é preenchido corretamente, dificultando a identi-ficação dessas pessoas, o território onde estão inseridas e suas peculiaridades relacionadas a saúde.

As pessoas tornam-se impotentes diante de uma si-tuação não explícita de discriminação. A sensação de impotência é igual ou maior do que a vivida diante da agressão física, porque as vítimas não encontram acesso a recursos e a apoio adequado para se prote-gerem do agravo e de suas consequências indesejá-veis (LOPES, 2003 apud KALCKMANN *et al*, 2007).

Os negros, em sua grande maioria pobres, estão ex-postos à vulnerabilidade social. O debate sobre políticas públicas de reparação, especialmente às mulheres negras, é necessário e urgente. A prática do racismo institucional na área da saúde afeta preponderantemente as popula-ções negra e indígena.

Na verdade, as desigualdades produzidas pelo racis-mo impõem à população negra um conjunto de vulnerabi-lidades que não constituem um fenômeno novo (naturali-zação desse processo).

O Ministério da Saúde reconhece e assume a neces-sidade de enfrentamento ao Racismo Institucional, que

é referido como sendo uma barreira de acesso aos serviços de saúde. "As desigualdades raciais determinam o acesso aos serviços de saúde e limitam o cuidado" (GOES; NASCIMENTO, 2013, p.578). Em decorrência do racismo, as desigualdades podem causar doenças e agravos, resultando em iniquidades raciais em saúde, segundo Batista (2005).

O racismo institucional brasileiro parece nutrir-se da ideologia do "juntos, mas desiguais", em que brancos e negros efetivamente convivem cotidianamente desde que os negros "respeitem" o lugar que imaginariamente lhes está reservado. Por isso, pesquisadores têm apontado para o fato de que é urgente a adoção de medidas que excluam completamente o racismo das instituições, garantindo o acesso dessa população aos serviços.

A Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde, como instância de relacionamento do movimento negro e de pesquisadores da área, se uniu para a elaboração da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, oficializada em 2009 (BRASIL, 2017) que, entretanto, nunca foi efetivada.

Vale ressaltar a importância da PNSIPN (Política Nacional de Saúde Integral da População Negra), para a melhoria da assistência no sistema público de saúde da população negra brasileira, reduzindo as injustiças, melhorando o acesso, priorizando ações de inclusão do quesito raça/cor no prontuário do paciente, respeitando assim suas singularidades, bem como a identificação de doenças e agravos característicos desta população (BRASIL, 2017). Seguem algumas ações importantes para a efetivação da utilização do quesito cor:

1. Inclusão do quesito raça/cor entre as informações essenciais dos atendimentos realizados no SUS e na rede suplementar de serviços;
2. Investimentos na formação continuada de recursos humanos para coleta da informação autodeclarada de raça/cor, segundo

as categorias do IBGE, a saber: branco, preto, pardo, amarelo e indígena; 3. Utilização da raça/cor como categoria analítica na construção dos perfis de morbimortalidade, de carga de doença e de condições ambientais; 4. Inclusão do quesito raça/cor em todos os levantamentos/pesquisas epidemiológicas, sobretudo, aquelas conduzidas/financiadas por organizações governamentais; 5. Investimentos na formação continuada de recursos humanos para alimentação dos sistemas, processamento, análise e interpretação dos dados desagregados por raça/cor; 6. Investimentos em tecnologias de integração e compatibilização das diversas bases de dados existentes, na área social e da saúde; 7. Investimentos na criação de um sistema único de informação em saúde no qual figure o quesito raça/cor; 8. Avaliação e Monitoramento da qualidade da informação. (LOPES, 2004, p.35-37)

Essas e outras ações governamentais específicas, como por exemplo, na área de anemia falciforme, redução da mortalidade materna, HIV/Aids, inclusão do quesito raça/cor nos formulários foram produto de mediações estabelecidas por militantes e profissionais da saúde engajados na temática racial, conformando uma rede de atores sociais envolvidos nas ações de saúde da população negra.

Porém, esse processo apresenta paradoxos em torno da dificuldade de se introduzir uma perspectiva racial nas políticas públicas. Por exemplo, embora os dados de raça/cor sejam obrigatórios em vários setores da administração, os dados desagregados por cor não são coletados de maneira ampla e no Amapá, essa realidade não é diferente.

A utilização do conceito racismo institucional permite não apenas uma compreensão mais ampla sobre a produção e a reprodução das desigualdades raciais brasileiras como também aumenta as possibilidades de resgatar, nas políticas públicas e nas políticas organizacionais, novas formas de se desconstruir o racismo e promover a igualdade racial, não discutindo o tema apenas a partir de

relações interpessoais, mas a partir do contexto político e social (SILVA *et al.*, 2009, p.157). Busca-se, então, dar visibilidade a processos de discriminação indireta que ocorrem no seio das instituições de saúde, em referência às formas como as instituições funcionam, contribuindo para a naturalização e reprodução da desigualdade racial.

O racismo institucional é um problema gravíssimo que interfere no acesso a direito e, portanto, produz consequências que atingem fortemente a população negra, que se vê alijada do usufruto pleno de seus direitos, circunscrevendo-os a uma cidadania abstrata, como refere Milton Santos, dentro da seara da saúde, e cujas consequências atingem a própria vida da população negra, apresentando dificuldades extras se comparadas à população branca no acesso à saúde (LOPES, 2004).

Os efeitos que o racismo produz sobre os indivíduos e grupos (não apenas de suas vítimas) geram segundo Werneck (2016, p.54) "sentimentos, pensamentos, condutas pessoais e interpessoais, atuando também sobre processos e políticas institucionais". Esses efeitos gerados pelo racismo, "produzem a naturalização das iniquidades produzidas, o que ajuda a explicar a forma como muitos o descrevem, como sutil ou invisível" (WERNECK, 2016, p.54).

É justamente no acesso aos direitos no geral e especificamente à saúde que o racismo institucional demonstra sua face mais cruel, dificultando e até mesmo impedindo que a população negra tenha acesso ou se mantenha no usufruto de seus direitos em saúde, tenha acesso a terapias e mantenha-se em tratamento.

A relação existente entre políticas públicas de saúde e população negra é permeada por discriminação e segregação social que se revela pela dificuldade de acesso da população negra aos atendimentos e serviços de saúde, nestes casos, o racismo é o mecanismo utilizado de privação dos direitos à saúde.

Um estudo dos EUA demonstra que a raça continua a impedir acesso a serviços de saúde e educação, nos quais os brancos usam mais e por mais tempo, "mesmo quando todas as variáveis socioeconômicas pertinentes são mantidas constantes" (FALCONE; BOYLES, 1994, BECKER et al 1993, WENNEKER; EPSTEIN, 1989 apud PERPÉTUO, 2000, p.3).

Para o enfrentamento dessa condição, os princípios norteadores do Sistema Único de Saúde (SUS) propõem uma nova prática de organização dos serviços e lança um novo olhar, também, "para a saúde de populações marginalizadas e conseqüentemente vulneráveis às iniquidades impostas por uma sociedade capitalista e excludente" (ROHDE, 2008, p.42)

Escassas ações, tanto em âmbito nacional, quanto internacional são realizadas para o enfrentamento. No ano de 2005 criou-se o programa de combate ao racismo institucional no Brasil (PCRI), com a finalidade de implementar, monitorar e avaliar políticas públicas para a redução das iniquidades (injustiças evitáveis) em saúde. O PCRI também estabelecia relações com estados e municípios. Existem ainda hoje, apenas ações pontuais no enfrentamento ao racismo institucional em serviços de saúde (BRASIL, 2017).

No estado do Amapá temos um Comitê Técnico em Saúde da População Negra e no município de Macapá, este Comitê está em vias de implantação. Ambos têm a função prioritária de monitorar a implementação da Política de Saúde Integral da População Negra. Em nosso estado não apresentamos experiências exitosas após a implementação desta política, vale ainda ressaltar que diferente da opinião de muitos, não queremos um atendimento diferenciado, queremos acesso com respeito as peculiaridades desta população.

O SUS torna-se excludente, em parte por aqueles que o operam, que são pessoas que guardam as raízes da dis-

criminação étnico-racial, pois a legislação não distingue e discrimina grupos, porém acompanham a população negra, desigualdades que comprometem significativamente o princípio da equidade, exigindo dos gestores, medidas mais efetivas que resguardem a universalidade do acesso aos serviços de saúde com qualidade, alicerçando ações que promovam a atenção especial a este grupo populacional, com o objetivo de corrigir as iniquidades (ROHDE, 2008).

## Referências

BATISTA, Luis Eduardo; ESCUDER, Maria Mercedes Loureiro. **Medindo desigualdade na saúde**. Boletim Epidemiológico Paulista. abr., ano 2, n. 16, 2005.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa. **Política Nacional de Saúde Integral da População Negra: uma política para o SUS/Ministério da Saúde**. 3ª Ed. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica\\_nacional\\_saude\\_populacao\\_negra\\_3d.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_saude_populacao_negra_3d.pdf)>. Acesso em 03 mai. 2020.

GOES, Emanuelle Freitas; NASCIMENTO, Enilda Rosendo do. **Mulheres Negras e Brancas e os níveis de acesso aos serviços preventivos de saúde: uma análise sobre as desigualdades**. 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.org/article/sdeb/2013.v37n99/571-579/pt/>>. Acesso em 03 mai. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**: População por cor ou raça. 2020. Disponível em < <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6403>> Acesso em 04 mai. 2020.

KALCKMANN, Suzana; SANTOS, Claudete Gomes dos; BATISTA, Luis Eduardo; CRUZ, Vanessa Martins da. Racismo Institucional: um desafio para a equidade no SUS? **Saúde Soc**. São Paulo, v.16 n.2, p.146-155, 2007. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902007000200014](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902007000200014)>. Acesso em 05 mai. 2020.

LOPES, Fernanda. **Experiências desiguais ao nascer, viver, adoecer e morrer**: Tópicos em saúde da população negra no Brasil. Brasília: Funasa,

2004. Disponível em: < <http://www.aids.gov.br/sites/default/files/campanhas/2005/38277/projeto914bra3002.pdf>> . Acesso em 03 mai. 2020.

LÓPEZ, Laura Cecilia. O Conceito de Racismo Institucional: aplicações no campo da saúde. **Comunic., Saude, Educ.**, v.16, n.40, p.121-34, jan./mar. 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/icse/v16n40/aop0412.pdf>>. Acesso em 02 mai. 2020.

PERPÉTUO, Ignez Helena Oliva. **Raça e acesso às ações prioritárias na agenda da saúde reprodutiva**. Anais do XXI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 2000, Caxambu. Belo Horizonte: Abep, 2000. V.1. Disponível: < <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/1051>> . Acesso em 03 mai. 2020.

ROHDE, Luzilena de Sousa Prudêncio. **Comunidades quilombolas e o direito à saúde**: percepção das mulheres quanto ao acesso à assistência pré-natal. Orientadora: Marta Verdi. 2008. 94 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008. Disponível em: < <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/91231/260420.pdf?sequence=1>> Acesso em 03 mai. 2020.

SILVA, Josenilton Maques da *et al.* A política de promoção da igualdade racial no Governo Federal em 2006 e o programa de combate ao racismo institucional / Português. *In*: JACCOUD, Luciana (org). **A Construção de uma política de promoção da igualdade racial**: uma análise dos últimos 20 anos. Brasília: IPEA, 2009, p.147-170.

SILVA, Nelma Nunes. **Assistência a negros e não negros nos centros de atenção psicossocial em álcool e outras drogas nos estados do Amapá, Minas gerais e São Paulo: um estudo comparativo**. Orientadora: Márcia Aparecida Ferreira de Oliveira. 2017. 138 f. Tese (Doutorado em Enfermagem) – Escola de Enfermagem, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017. Disponível em: < [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/7/7141/tde-13092017-104254/publico/NELMA\\_NUNES\\_DA\\_SILVA\\_Corrigida.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/7/7141/tde-13092017-104254/publico/NELMA_NUNES_DA_SILVA_Corrigida.pdf)> Acesso em 03 mai. 2020.

UNODC. **World Drug Report 2014**. Naciones Unidas Nueva York; 2014. Disponível em <[https://www.unodc.org/documents/wdr2014/World\\_Drug\\_Report\\_2014\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/wdr2014/World_Drug_Report_2014_web.pdf)>. Acesso em 03 mai. 2020.

WERNECK, Jurema. Racismo institucional e saúde da população negra. **Saúde Soc.** São Paulo, v.25, n.3, p.535-549, 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/sausoc/v25n3/1984-0470-sausoc-25-03-00535.pdf>>. Acesso em 02 mai. 2020.



## **Políticas Públicas e os desafios da construção da rede de atendimento à mulher e à população LGBT no Amapá**

*Antonio Carlos Sardinha<sup>1</sup>*

O debate sobre gênero e sexualidade, demarcadamente sobre os direitos humanos de mulheres e da população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBTs), passa pela compreensão dos direitos sexuais e reprodutivos como direitos humanos a serem garantidos pelo Estado por meio de políticas públicas.

Para além do desafio conceitual que envolve a compreensão do exercício da sexualidade como direito humano e do esclarecimento da ideia do gênero como categoria para compreender as relações de poder, que hierarquizam sujeitos e legitimam a violência, outro aspecto a ser destacado é a dificuldade de formular e implementar políticas públicas por parte dos governos com condições de garantia permanente de oferta dos serviços públicos.

Historicamente, o Estado tem tratado de forma pontual e seletiva as demandas de mulheres e da população

---

<sup>1</sup> Professor da Universidade Federal do Amapá no Curso de Especialização em Estudos Culturais e Políticas Públicas. Pesquisador do Observatório da Democracia, Direitos Humanos e Políticas Públicas (Unifap), integra o Grupo de Pesquisa Estudos Interdisciplinares em Cultura e Políticas Públicas (CNPq/Unifap).

LGBT. O reflexo disso é a dificuldade em implementar políticas públicas. Destacamos, particularmente, o desafio técnico (saber fazer) e político (saber quando agir) para implementação de políticas públicas com diretrizes claras, ações continuadas e integrais (superando as demandas emergenciais que atingem mulheres e LGBTs).

Adicionamos a esse desafio a ausência de uma compreensão estratégica, por parte de agentes públicos, de que a promoção e garantia de direitos humanos passam pela oferta de serviços que atuem no enfrentamento às vulnerabilidades desses segmentos e promovam o reconhecimento desses grupos como sujeitos de direitos em ações articuladas e intersetoriais.

Esse é o entendimento que, em linhas gerais, justifica a construção de uma rede de proteção que incorpore as demandas envolvendo os direitos sexuais e reprodutivos na agenda das políticas públicas locais, organizando o atendimento em rede nas três frentes estratégicas para enfrentar a violação dos direitos humanos dos grupos de mulheres e da população LGBT, nas especificidades de cada um desses segmentos.

Uma primeira frente de atendimento envolve ações e estratégias de promoção de direitos, atuando no campo da redução de fatores e condicionantes que colocam mulheres e LGBTs em situação de vulnerabilidade à violência. São ações que reconhecem o direito e as identidades reivindicadas por esses grupos em seus respectivos processos de empoderamento e visibilidade política, além de ações promotoras de direitos sociais, econômicos e culturais, observando a cidadania e a autonomia como possibilidade norteadora da proteção social.

Nesse conjunto de ações está a oferta de serviços públicos em áreas como educação, saúde, trabalho e geração de renda, cultura e assistência social. A questão, nesse aspecto, é incorporar e garantir, nas ações continuadas

ofertadas por essas áreas, as especificidades da população feminina e LGBT na oferta de educação e de emprego, nos programas de geração de renda e no combate à vulnerabilidade econômica e prevenção da quebra de vínculos familiares e comunitários.

No campo da defesa de direitos, outro eixo importante para estruturação do atendimento a esses segmentos, estão ações e serviços para a redução dos danos e a proteção em caso de direitos violados. São ações com capacidade para mitigarem os efeitos da perda de vínculos sociais e atuarem em situações emergenciais de violação de direitos provocados por processos de violações circunstanciais e/ou sistemáticas. Nesse eixo, estão os serviços especializados capazes de acolher e referenciar atendimento, ofertando saberes técnicos qualificados para auxiliar também os demais serviços de proteção e acolhimento. Nesse âmbito, estão os centros de referência e/ou serviços especializados na atenção multiprofissional com capacidade técnica e qualificação para apoio a vítimas de violência, além das delegacias, serviços de segurança e abrigo.

A responsabilização pelo Estado, em caso de violação de direitos, é outro eixo central desse tripé protetivo. Neste eixo, estão as ações que envolvem as instituições do sistema de justiça e segurança pública, notadamente as instituições que buscam garantir o cumprimento de instrumentos legais que responsabilizam os autores da violação de direitos, sejam eles agentes individuais ou estatais, e que garantam o acesso à justiça e à reparação de direitos violados das vítimas, fortalecendo os instrumentos de proteção de direitos institucionalizados pela via jurídico-administrativa.

A oferta de atendimento articulado, a partir dos eixos centrais de um sistema de proteção institucionalizado, deve ser referenciada por uma política pública com di-

retrizes e estratégias definidas nos moldes da promoção, defesa e responsabilização<sup>2</sup>.

Os serviços ofertados no âmbito da política pública e organizados em um plano integrado e intersetorial de ações com prazos e metas mensuráveis, orçamento definido e órgão(s) gestor(es) com papéis e responsabilidades compartilhadas são importantes para formatar o que estamos definindo tecnicamente como uma rede de atendimento.

A base desse modelo deve ser a preocupação permanente com a produção de dados e informações que subsidiem a construção de diagnósticos e avaliação permanente da política pública.

O foco do sistema de proteção que articula promoção, defesa e responsabilização de direitos em um plano de políticas públicas que observe as diretrizes e estratégias desenhadas em uma política específica segue uma compreensão padrão.

A regra central é a de que o atendimento qualificado deve ser capaz de reduzir as vulnerabilidades causadas pelas relações desiguais construídas nas hierarquias entre os gêneros e orientação sexual que somados, na perspectiva da interseccionalidade, a marcadores étnico-raciais, geográficos e de classe, caracterizam uma estrutura potente de desigualdade.

O estado do Amapá ainda caminha para institucionalizar uma política pública intersetorial, organizada em uma rede capaz de integrar serviços e promover o atendimento integral às demandas de mulheres e LGBTQs. As ações pontuais e fragmentadas caracterizam a atuação dos governos locais quando cobrados a enfrentar as violações de direitos humanos desses segmentos.

---

<sup>2</sup> A lógica protetiva integral e articulada sob o paradigma da atenção em rede, baseada em ações estruturadas em frentes de atuação do Estado que consideram a promoção, defesa e responsabilização em caso de violação de direitos, é presente no Brasil para construir a proteção integral de outros grupos, como a população infanto-juvenil, a partir da criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), apenas como exemplo.

Pontuamos, no aspecto legal e institucional, avanços nas duas últimas décadas, como a criação de conselhos de direitos da mulher, conselhos de direitos da população LGBT, órgãos gestores como coordenadorias e secretarias de políticas para a mulher, iniciativas legislativas voltadas a dar visibilidade a demandas desses segmentos ou garantir o atendimento para problemas emergenciais, como a violência doméstica e sexual contra mulheres<sup>3</sup>. No entanto, enfatizamos a ausência de políticas públicas específicas e estruturadas em rede com uma dimensão intersetorial e articulada, com condições orçamentárias e técnicas para oferta continuada de serviços públicos, capazes de atuar no enfrentamento de demandas visibilizadas pelos movimentos sociais nas três frentes que estruturam a proteção integral: promoção, defesa e responsabilização.

Nesse sentido, apontamos algumas questões centrais necessárias para implementação de serviços organizados em uma rede de atendimento orientada por protocolos que referenciem os atores das políticas públicas a observar as especificidades dos segmentos de mulheres e LGBTs:

- Fortalecimento dos conselhos de direitos das mulheres e da população LGBT como espaços de participação e deliberação de políticas públicas e controle social dos programas, ações e serviços pelo poder executivo;

---

<sup>3</sup> Destacamos o Projeto de Lei 065/2013, aprovado pela Assembleia Legislativa do Amapá, que institui a Rede de Atendimento à Mulher, vítima de violência doméstica, familiar e sexual no estado do Amapá (RAM/2013) como um processo embrionário para estruturação do que estamos configurando como redes de atenção integral que pode ser aprimorado para consolidação do atendimento a mulheres e como laboratório para constituição da rede de atendimento à população LGBT. Vale destacar, para efeitos de análise, que uma rede de proteção do tipo integral deve pautar uma agenda de articulação intersetorial não restrita à violência como fator preponderante para ativar a ação em rede. Ao contrário, o esforço é observar a atuação em rede que contemple ações mais estruturantes e abrangentes em eixos de promoção de direitos, defesa e responsabilização. Organicamente, a atuação precisa estar inserida no conjunto das políticas públicas, e não isoladas em serviços específicos, mesmo que integrados.

- Implantação e fortalecimento de órgãos de gestão para coordenar, implementar e avaliar as políticas públicas voltada a mulheres e LBGTs, com destaque para a necessidade de fortalecer o papel estratégico e articulador das secretarias e/ou coordenadorias com dotação orçamentária e recursos humanos especializados na formulação, execução e avaliação de políticas públicas;
- Formulação e implementação do Plano Estadual de Políticas Públicas para as Mulheres e do Plano Estadual de Políticas Públicas para a População LBGT, contendo diretrizes, ações, metas e financiamento para criação, estruturação e fortalecimento dos serviços e ações estratégicas em curto, médio e longo prazos para promoção, defesa e responsabilização;
- Criação/estruturação/fortalecimento da Rede de Proteção e Atendimento **Integral** à Mulher e da Rede de Proteção e Atendimento **Integral** à População LBGT, ambas com abrangência estadual, com a criação de serviços de referência, protocolos e fluxos de atendimento normatizados e devidamente formatados, na perspectiva da integração de serviços estratégicos para responder com mais agilidade às inúmeras demandas registradas;
- Criação de um sistema integrado de acolhimento, tratamento e encaminhamento de denúncias de violação de direitos, que possibilite gerar e gerir informações, além de monitorar e avaliar o atendimento na perspectiva da integração de serviços em rede;
- Articulação e envolvimento dos conselhos, órgãos gestores e movimentos sociais na construção do orçamento público permitindo previsão no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) de recursos capazes de criar, estruturar e garantir o funcio-

namento das redes de proteção e atendimento e dos serviços e ações programadas nos Planos de Políticas Públicas, deliberados a partir dos eixos e diretrizes das respectivas políticas públicas para as mulheres e população LGBT.

As condições e processos apontados são os instrumentos básicos que produzem as condições técnicas mínimas necessárias para formalizar e institucionalizar políticas de Estado, capazes de enfrentar os fatores históricos e culturais responsáveis pela desigualdade e violação de direitos, que atingem sujeitos marcados pelas relações de gênero e pela operação dos dispositivos ligados à heteronormatividade do tipo compulsória.

## Referências

FOUCAULT, Michel. **História da Sexualidade I: a vontade de saber**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.

MAROJA, Daniela; MELLO, Luiz; AVELAR, Rezende Bruno de. Por onde andam as Políticas Públicas para a População LGBT no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**. v. 27, n. 1, p. 289-312, mai/ago, 2012.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**. ano 8, n. 16, jul/dez. Porto Alegre, p. 20-45, 2006.

VILLELA, W. V.; ARILHA, M. Sexualidade, Gênero e Direitos Sexuais e Reprodutivos. In: BERQUÓ, Elza. (org.). **Sexo & Vida: Panorama da Saúde Reprodutiva no Brasil**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, p. 95-150, 2003, p. 95 e 102.

## Documentos consultados

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Plano nacional de políticas para as mulheres 2013-2015**. Brasília, DF: Movimento, 2013.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres**, Brasília, DF: Ideal, 2011.

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH). **Plano Nacional de Promoção da Cidadania e dos Direitos Humanos LGBT**. Brasília, 2009.

# PROPOSTAS DO EIXO

- Fiscalização e efetivação da Política Integral de Saúde da População Negra, Mulheres e LGBT, com audiência pública mediada pelo MP;
- Constituição de um fórum permanente e itinerante, constituído por membros dos movimentos sociais e do MP, com os objetivos de acompanhar o processo de efetivação das propostas discutidas e aprovadas no "I Encontro do Ministério Público com os Movimentos Sociais" e combater a desinformação a respeito do funcionamento do Ministério Público, de suas promotorias, competências, procedimentos, enfim, de aproximar o Ministério Público da comunidade;
- Realização, pelo Ministério Público do Estado do Amapá, de audiência pública com as secretarias de educação, na esfera Municipal e Estadual, sobre a implementação das Leis 10.639/03 e 11.645/08 (que tornam obrigatório o ensino da história e cultura afro-brasileira e africana em todas as escolas, públicas e particulares, do ensino fundamental até o ensino médio);
- Convocação pelo Ministério Público (Promotorias de Defesa da Mulher) de audiência pública para reorganizar, fortalecer e fiscalizar a rede de apoio e atendimento à mulher vítima de violência (RAM, Rede de Apoio à Mulher);
- Realização de audiência pública sobre o acesso e acolhimento da população jovem negra aos serviços de segurança pública, debatendo também o genocídio ao qual essa parcela da população é vítima para buscar soluções de enfrentamento;



- Estabelecer diálogo entre Ministério Público do Estado do Amapá e Ministério Público Federal para levar as tratativas abordadas no “I Encontro do Ministério Público com os Movimentos Sociais” para os procedimentos na esfera da União;
- Realizar audiência pública sobre o racismo ambiental sofrido pelas comunidades tradicionais.

### **Relator do Eixo de Discussão**

Renan Ramos Almeida

### **Facilitadores do Eixo de Discussão**

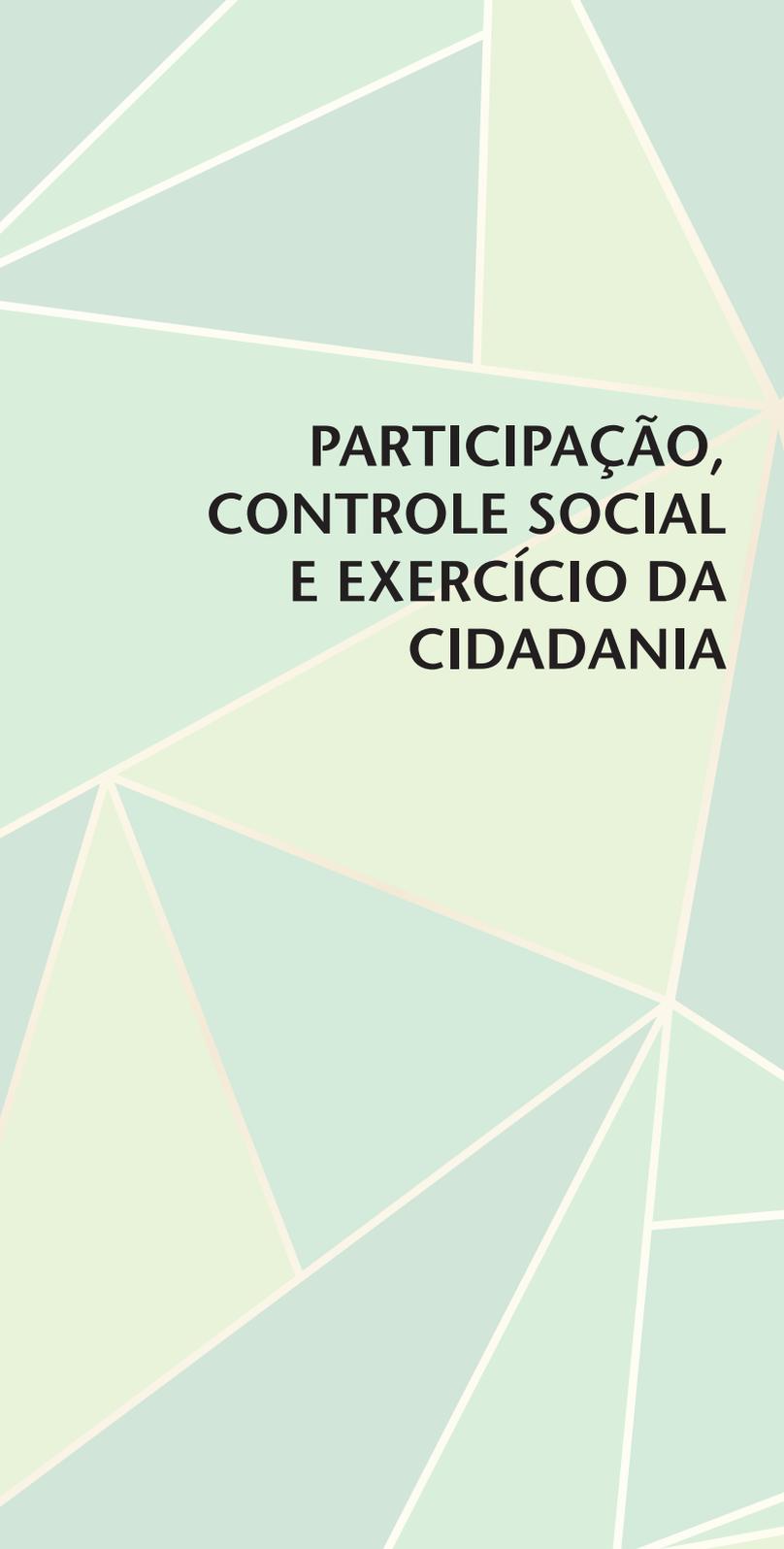
Prof. Dr. Antonio Carlos Sardinha – UNIFAP

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Nelma Nunes da Silva – UNIFAP

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Cristina Soares – UNIFAP

Dr. Eduardo Kelson Fernandes de Pinho – MP-AP

Dr. Benjamim Lax – MP-AP



**PARTICIPAÇÃO,  
CONTROLE SOCIAL  
E EXERCÍCIO DA  
CIDADANIA**

**EIXO V**



# A participação no processo decisório e o controle social na implementação e monitoramento de políticas públicas

*Antonio Carlos Sardinha<sup>1</sup>*

*Ana Cristina Soares<sup>2</sup>*

*Séfora Alice Rôla do Carmo<sup>3</sup>*

As políticas públicas, em uma conhecida denominação, significam o Estado em ação na finalidade de atender demandas tratadas como interesse geral e incorporadas em uma agenda pública debatida e disputada por interesses diversos.

Antes mesmo de surgir, a ideia de uma política pública – ou seja, a definição do seu público-alvo, os recursos

---

<sup>1</sup> Professor da Universidade Federal do Amapá no Curso de Especialização em Estudos Culturais e Políticas Públicas. Pesquisador do Observatório da Democracia, Direitos Humanos e Políticas Públicas (UNIFAP), integra o Grupo de Pesquisa Estudos Interdisciplinares em Cultura e Políticas Públicas (CNPq/UNIFAP).

<sup>2</sup> Professora da Universidade Federal do Amapá. Pesquisadora do Observatório da Democracia, Direitos Humanos e Políticas Públicas (UNIFAP), integra o Grupo de Pesquisa Estudos Interdisciplinares em Cultura e Políticas Públicas (CNPq/UNIFAP).

<sup>3</sup> Assistente social do Ministério Público do Estado do Amapá (MPAP) e docente do curso de Serviço Social do Instituto Macapaense de Ensino Superior (IMMES).

financeiros, as estratégias e metodologias de sua execução e avaliação – é resultado de um debate que envolve atores políticos e sociais (inseridos nos espaços governamentais e da sociedade civil), tecnocratas que geram com saberes muito específicos o sistema burocrático de gestão e especialistas que mobilizam saberes técnico-científicos acionados para subsidiar o escopo e a forma de uma dada política pública.

Em linhas gerais, essa é uma primeira instância de disputa que envolve o processo decisório sobre uma política pública. A decisão em defini-la envolve, portanto, interesses de grupos que serão beneficiados e dos atores políticos e técnicos que tomam a iniciativa de implementar e gerir. Inclui ainda a capacidade de agendamento em torno da necessidade da política pública, com a constituição e/ou ocupação de uma dada esfera pública de debates.

Ao ser formulada, uma segunda instância de disputa envolve o processo de implementação, que é seguido do monitoramento e avaliação da política pública. Nesse momento, os mesmos atores envolvidos na sua formulação também disputam as decisões técnicas e/ou políticas relacionadas à gestão, em um exercício de dar materialidade ao que foi pensado como uma versão possível na etapa de formulação. É o momento onde o Estado entra definitivamente em ação, traduzindo na oferta de um serviço público o que comumente conseguimos dizer que é a política pública. Nessa etapa de funcionamento, o desafio é fazer a política atender aos princípios e diretrizes que estiveram presentes na sua formulação, corrigindo procedimentos e avaliando processos e resultados que envolvem a constituição e funcionamento do serviço público, em uma ação que chamamos de controle social.

O que é importante destacar ao pontuarmos o debate sobre políticas públicas é que um processo muito amplo antecede e sucede a oferta de um serviço público, consti-

tuído a partir de uma ação planejada, discutida e deliberada envolvendo uma série de atores, instituições e interesses. O que presume dizer que, por detrás de um serviço público ofertado, existe uma política pública que justifica a razão de ser desse serviço que, antes de existir, foi resultado de uma intensa disputa e de conflitos, presentes em qualquer tomada de decisão levada a cabo pelo Estado.

Pontuamos isso para dizer que a construção de uma unidade básica de saúde, a constituição de um serviço de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual, a oferta de um serviço para garantir a segurança alimentar ou uma renda básica para enfrentar a pobreza são consequências de um processo amplo e complexo que envolve: **1) formulação da política pública e 2) controle social para implementação, monitoramento e avaliação da política pública.**

Em ambos os processos, o ingrediente que não pode faltar é a participação social. Mais do que uma necessidade, a possibilidade de participação da sociedade na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas é um direito garantido no marco legal que rege as principais políticas públicas brasileiras.

Com a Constituição de 1998, o direito à participação na tomada decisão, na fiscalização e monitoramento da execução e na avaliação de uma política pública se torna um direito que passa a fazer parte de uma experiência até então (e ainda hoje) inovadora e desafiadora, considerando a cultura política brasileira. A constituição do Sistema Único de Saúde (SUS) é um exemplo de como a participação social se torna uma condição necessária para o funcionamento dessa gigante engrenagem que, de forma desafiadora, se propôs a universalizar o acesso à saúde no Brasil.

A participação social integra um dos muitos princípios necessários do SUS – aliás, não é demais dizer que ela é

um dos pilares do sistema, porque é condição para garantia de outros princípios, como a busca pela universalidade, integralidade, equidade e descentralização, que estão na base para da formulação e oferta de serviços de saúde no país.

Aliás, cabe destacar que a participação é um elo fundamental para garantir a descentralização da gestão de políticas públicas, dando à esfera de poder local uma responsabilidade de implementação dessas políticas. É no território comum, que na configuração político-administrativa brasileira tem o município como lócus, que vivem as pessoas que demandam políticas públicas e, portanto, é nesse território que deve estar o Estado na sua forma mais visível, em uma unidade básica de saúde, na escola, nos centros de referência da assistência social, na base de polícia comunitária, no balcão de emprego e nos serviços de formação profissional, no teatro e na praça esportiva, entre outros.

Esse conceito de descentralização, aliás, é o que consideramos importante para pensar a pertinência da participação. Se a oferta da política pública deve observar, do ponto de vista da implementação e da gestão, o território local mais próximo possível das pessoas que demandam por serviços públicos, também é na esfera local que devem estar os sujeitos e sujeitas que decidem a necessidade de uma dada política, bem como são esses mesmos sujeitos e sujeitas os que possuem competências para opinar, fiscalizar e avaliar se os serviços estão atendendo as demandas comunitárias locais.

Participar, portanto, mais do que um direito, é um dever, por se tratar de uma ação cidadã que garante a presença e a eficiência de um Estado que decide atuar para realizar o seu papel de garantir direitos, especialmente, direitos sociais, econômicos e culturais (Direitos Humanos na integralidade) quando oferta políticas sociais.

No caminho aberto pela experiência participativa que foi inserida como parte central da política de saúde, o que se registrou na história das principais políticas públicas brasileiras foi a garantia da participação social. As políticas na área de assistência social; as políticas ambientais, urbanas, de educação e de cultura; e as políticas na área de Direitos Humanos, especialmente voltadas a grupos como mulheres, LGBTQIA+, população negra, indígena, quilombola, pessoas com deficiência, idosos, crianças e adolescentes e juventude, são todos exemplos que inserem em sua estrutura a participação como elemento importante para o seu funcionamento e constituição.

Aliás, é a participação o ingrediente que define a natureza pública de uma política, pela possibilidade de assegurar, apesar dos desafios e limitações, a garantia do interesse público para ação do Estado, em uma tentativa de mediar a pluralidade de interesses em jogo e preservar a ideia de atendimento de uma demanda genuinamente coletiva, seja pela abrangência geral do serviço ou pelo imperativo ético de respeito aos Direitos Humanos, para o caso de uma política que atende um segmento ou grupo específico com direitos violados, no entendimento de que essa violação compromete o projeto ético-político de sociedade onde estão inseridos esses grupos (o exemplo mais explícito são as políticas para a população LGBTQIA+ ou para grupos étnicos minoritários).

## **1. Os conselhos como o lugar de participação social**

Se, como demonstrado, a participação social é o que chamamos de ingrediente fundamental de um debate mais amplo sobre as políticas públicas em sociedades democráticas, capazes de entender a responsabilidade do Estado na garantia dos Direitos Humanos, no Brasil, esse

entendimento está inscrito no marco legal de muitas políticas públicas que nasceram no espírito de democratização pós-1988. Mas, afinal, se participar é um direito, qual o lugar para o seu exercício?

O que é interessante destacar é que a garantia da participação social no processo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas veio acompanhada da obrigatoriedade de garantia de espaços para participação, que são os conselhos gestores de políticas públicas. Diferente dos conselhos populares formados no final da década de 1970 e presentes na década de 1980, os conselhos gestores ganham um ritmo de implementação a partir da década de 1990, com a previsão legal de existirem como parte da institucionalidade do Estado. Para se ter uma ideia, entre os anos de 1990 e 2009, passamos de menos de mil para 27 mil conselhos em todo território brasileiro (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016).

Pensados dentro de uma arquitetura participativa que tem em consultas e conferências públicas a possibilidade de participação não vinculante da sociedade nas decisões tomadas pelo Estado em se tratando de implementação de políticas públicas, os conselhos fazem parte de uma nova institucionalidade pública. Ou seja, estão inseridos na estrutura do Estado, como um espaço para decisão, monitoramento e avaliação de políticas públicas. A natureza desses espaços é pública essencialmente por não serem classificados como 'órgãos governamentais' ou 'organizações não governamentais', apesar de contarem com a presença de organizações que representam o Governo (na figura do Poder Executivo), organizações civis e movimentos sociais que se institucionalizam para terem o direito de participar.

A definição de Avritzer (2008) nos parece mais precisa para entender os conselhos gestores na institucionalidade que dá vazão a uma democracia do tipo participativa. O

autor usa o conceito de 'instituições participativas' para situar esse espaço público que insere sociedade que se organiza ou atua no espaço da sociedade civil nas decisões envolvendo as políticas públicas.

São os conselhos, portanto, os espaços onde está institucionalizada a participação, com capacidade de interferir, pela legitimidade legal que lhes são conferidos, nos processos decisórios que envolvem a formulação e a implementação de políticas públicas nas instâncias competentes – neste último caso, exercendo o poder de controle social fundamental para garantir o acesso e cumprimento das expectativas formuladas para cada política.

Constituídos paritariamente por agentes que representam o poder público e a sociedade civil, os conselhos devem ser espaços democráticos capazes de atender à pluralidade de demandas, decidindo sobre critérios de justiça e interesse público o que será objeto de intervenção do Estado.

Por serem espaços importantes de decisão, monitoramento e avaliação, devem permitir o acesso democrático garantido por processos de escolhas transparentes e acessíveis, capazes de garantir a participação igualitária, livre e equânime. O desafio de um conselho é deliberar e acompanhar as políticas públicas de seu interesse, garantindo que ao final desse processo, o direito do público em geral ou de um segmento específico seja garantido. Por essa razão, são importantes e têm um poder decisório, ao mesmo tempo em que são legítimos como instâncias decisórias e de controle no conjunto das instituições públicas, principalmente do Poder Executivo.

Apesar das inúmeras limitações que possuem para funcionarem como essa instância democrática de decisão e acompanhamento de políticas públicas, os conselhos são espaços fundamentais e legítimos que não representam apenas uma nova institucionalidade no interior

do Estado, mas por instituírem novos protocolos de participação política.

Conselhos gestores eficientes obrigam o compartilhamento de poder com os governos na tomada de decisão sobre as políticas públicas. Superando a histórica verticalidade na ação dos agentes e instituições públicas em decidir sobre o uso de recursos e implementação de políticas públicas, revisam esse protocolo demandando uma tomada de decisão mais horizontal, negociada e coletiva possível. Por estarem respaldados legalmente nas leis que os criam, os conselhos têm um papel potente que sequer é compreendido pelos seus próprios integrantes.

Os estudos sobre participação e conselhos gestores de políticas públicas apontam fragilidades e limitações para ação desses colegiados. Vícios da cultura política autoritária que não só impedem o funcionamento desses espaços, como também provocam sua fragilidade por falta de apoio e sustentação ao seu funcionamento pelos governos que se recusam a compartilhar o poder decisório; práticas pouco democráticas na escolha e funcionamento dos próprios conselhos; e a histórica prática patrimonialista, que mistura interesse público e privado no interior desses próprios espaços, são alguns dos desafios que dificultam, na prática, o funcionamento dessa nova institucionalidade.

## **2. O fortalecimento dos conselhos e o papel do Ministério Público**

Para além da importância em apontar os avanços e potencialidades da participação social no processo de formulação e implementação de políticas públicas, destacadamente o papel dos conselhos gestores no marco que inaugura (ou tenta) uma nova estrutura participativa, o que é importante destacar é o desafio que envolve a construção de legitimidade desses espaços.

Quando nos reportamos à legitimidade, estamos buscando identificar uma dimensão estrutural que fragiliza os conselhos e limita seu escopo de atuação e eficácia. O respeito às deliberações do conselho pelos agentes públicos é um exercício que envolve negociação e convencimento que nem sempre gera resultados. Isso para o caso de conselhos que conseguem deliberar, porque a maioria desses espaços se ocupam prioritariamente de aspectos administrativos e burocráticos internos (regimentos, eleições), enquanto que o foco de sua ação institucional deveria estar concentrado em decidir e monitorar políticas públicas.

Essa ausência de legitimidade dos conselhos é percebida entre os próprios integrantes de organizações não governamentais e de movimentos sociais que se inserem nesse espaço. A falta de formação para atuarem no controle social, a ocupação interessada desses espaços para facilitar o acesso a recursos, para o caso de organizações que prestam serviços em parcerias com o poder público, e a própria importância estratégica desses espaços como locus de ação política por parte da sociedade civil fragilizam os conselhos como instâncias decisórias e de controle social.

Os problemas estruturais, o escasso apoio do poder público para funcionamento, a dificuldade do conselho em garantir recursos para custeio de suas atividades administrativas e a constante ausência e/ou rotatividade de conselheiros são apenas aspectos mais visíveis de uma ação deliberada de enfraquecimento e deslegitimação desses espaços de participação que, como temos tentado ressaltar, possuem um papel fundamental na garantia da oferta de políticas públicas que atendam demandas coletivas e promovam direitos humanos.

E, nesse contexto, é que a ação do Ministério Público (MP) é fundamental pela possibilidade de fortalecimento dos conselhos gestores. O sistemático enfraquecimento

dessas instâncias de formulação e controle social de políticas públicas pela via orçamentária e estrutural, a ausência de formação continuada para a ação de conselheiros nesse espaço, o próprio desrespeito às deliberações decididas com base nos instrumentos legais e normativos exigidos desses colegiados devem ser objeto de atenção de órgãos, como o Ministério Público.

O fortalecimento das instâncias de participação resulta em possibilidades concretas de qualificar a ação do Estado na oferta de políticas públicas que atendam de modo mais eficiente as demandas de uma dada comunidade.

Além disso, a própria aproximação institucional do Ministério Público junto aos conselhos cria um canal de diálogo que é fundamental para qualificar a ação do próprio MP, considerando a representatividade, a inserção e a capilaridade de um conselho gestor de política pública em uma rede de informações, ideias e atores capaz de identificar e diagnosticar com precisão questões centrais para a ação institucional do Ministério Público em agendas que são invisíveis e demandam atuação desse órgão.

Em muitas ocasiões, os conselhos são os únicos espaços que conseguem dar visibilidade e voz a grupos e demandas que são invisíveis para muitas instituições públicas. Em várias agendas, são esses os espaços que permitem o surgimento de ideias criativas e inovadoras capazes de sustentar políticas públicas eficientes e mais próximas das demandas e expectativas de um grupo ou comunidade.

Como espaços democráticos e plural, a circulação de saberes e conhecimentos diversos garantem uma capacidade de diagnóstico e soluções que sequer são consideradas quando o processo de formulação e execução de políticas públicas acabam atrelados exclusivamente a uma tecnoburocracia, formatada sob a lógica de saberes especializados, fragmentados e descontextualizados, a

uma realidade estruturada sob formas muito distintas de conceber e solucionar problemas. Isso porque o conhecimento oriundo da experiência e da lógica de organização da vida social são fundamentais para garantir a viabilidade e eficiência de uma determinada política pública.

Essas considerações são importantes quando observamos uma organização societária complexa como a da Amazônia e a fragilidade na implementação de políticas públicas em considerar esse contexto local quando observados os resultados de avaliação de impacto das ações do Estado na região.

É por isso que legitimar os conselhos como espaços de formulação e controle social de políticas públicas permite qualificar a ação pública e, ao mesmo tempo, garante uma capacidade de resposta das instituições (entre elas, o Ministério Público) de forma mais qualificada, quando esses espaços se tornam interlocutores legítimos para ação de controle externo, de garantia e defesa de direitos.

## Referências

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, vol. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

LAVALLE, A. G; VOIGT, J; SERAFIM, L. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 59, n. 3, p. 609-650, 2016.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In*: DAGNINO, E (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra/Unicamp, 2002, p. 47-105.

TEIXEIRA, A. C. C.; MORONI, J. A.; MARX, V. Políticas de participação e novas institucionalidades democráticas no contexto brasileiro recente. *In*: SERAFIM, L.; MORONI, J. A. (org.). **Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina**: dilemas e perspectivas. São Paulo: Instituto Pólis e INESC, 2009, p. 81-98.

# PROPOSTAS DO EIXO

- Atuação do MP junto ao Poder Público Estadual e Municipal para garantia do pleno funcionamento, do ponto de vista logístico e estrutural dos Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas;
- Atuação do MP junto ao Poder Público Estadual e Municipal para garantia de difusão das informações quanto às atribuições, área de atuação, publicização e transparência dos atos dos Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas;
- Instituição de Comitê de acompanhamento das deliberações do I Encontro do MP-AP com os Movimentos Sociais, com representatividade dos segmentos participantes e do MP-AP;
- Posicionamento formal do MP-AP, frente ao atual cenário Político Nacional, em relação à garantia de proteção dos direitos constitucionais, na perspectiva dos Movimentos Sociais e organizações da sociedade civil em geral, em cumprimento a sua função constitucional;

- Criação do Fórum Permanente de discussão entre o Ministério Público do Estado do Amapá e os Movimentos Sociais;

**Relator do Eixo de Discussão**

Prof. Esp. Fábio do Socorro Dias Brito

**Facilitadores do Eixo de Discussão**

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Camila Maria Risso Sales

Profa. Esp. Séfora Alice Rola do Carmo



**QUESTÕES  
URBANAS E  
DIREITOS SOCIAIS**

**EIXO VI**



# Questões urbanas e mobilização social

*Bianca Moro de Carvalho*<sup>1</sup>

## **1. Um breve panorama da precariedade urbana**

Um dos grandes desafios da urbanização nas cidades brasileiras continua sendo os assentamentos populares. Essas moradias recebem diferentes denominações, como favelas, cidade partida, assentamentos subnormal, cidade irregular; no município de Macapá são conhecidas como ressacas.

Em 1948 a moradia passou a constituir um direito humano fundamental na Declaração Universal dos Direitos Humanos, que no artigo 25 estabelece que “toda pessoa tem direito a um nível de vida adequado capaz de assegurar a si e sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestimentas e habitação (...)”. Não se trata de uma lei,

---

<sup>1</sup> Doutora em urbanismo pela Universidade Autônoma do México, mestrado em Housing and Urbanism Programme-Architectural Association Graduate School, Londres. Foi coordenadora de Habitação do Estado do Amapá. Atualmente trabalha como professora de Urbanismo e História da Arquitetura na Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), onde já desenvolveu várias investigações relacionadas com assentamentos irregulares, dentre essas experiências a coordenação da pesquisa ASPAMS “Assentamentos Precários nas Áreas Úmidas da Amazônia Setentrional”, financiado pelo Ministério das Cidades. Foi premiada com a Bolsa Internacional Presidente Néstor Kirchner 2016-2017, onde apresentou seus estudos sobre a Amazônia em Nova York na Universidade The New School. Autora do livro “Habitação Popular na Amazônia: o caso das ressacas na cidade de Macapá”.

porém, é um marco que estabeleceu importantes critérios que devem ser respeitados pelos países que assinaram esse tratado, como é o caso do Brasil.

Segundo Maricato (2003), o que caracteriza a favela é a irregularidade da relação entre os moradores e a terra, no caso de áreas invadidas. Assentamentos e favelas são as alternativas mais comuns para uma parcela significativa da população urbana de baixa renda (MARICATO, 2003, p. 2). Para o IBGE, um assentamento precário é:

[...] um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa (IBGE, 2013, p. 18).

Desde 2008, o mundo atual é considerado predominantemente urbano, pois a população urbana ultrapassou a rural. Segundo relatórios recentes da ONU de 2019, existe uma profunda desigualdade entre os países. Por isso foi criado um indicador global denominado Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), pertencente ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud),

[...] onde foram selecionados 101 países — 31 de baixa renda, 68 de renda média e 2 de alta renda — que permitiu identificar 1,3 bilhão de pessoas pobres em termos multidimensionais. Isso significa dizer que a pobreza é definida não apenas pela renda, mas por uma série de indicadores, incluindo saúde precária, má qualidade do trabalho e ameaça de violência (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019, p. 24, tradução nossa).

Em abril de 2019 a ONU publicou o relatório *Efeitos dos ciclos econômicos nos indicadores sociais da América Latina: quando os sonhos encontram a realidade*, a instituição alerta que a pobreza aumentou no Brasil entre 2014 e

2017, atingindo 21% da população (43,5 milhões de brasileiros) (BANCO MUNDIAL, 2019a). O documento informa que o aumento da pobreza nesse período foi de 3%, ou seja, um número adicional de 7,3 milhões de pessoas que passaram a viver com até 5,50 dólares por dia, como consequência da crise econômica que atravessou o segundo semestre de 2014 e estendeu-se até o fim de 2016 (DEUTSCHE WELLE, 2019). O Banco Mundial avalia que o fraco desempenho da América Latina e Caribe acabou influenciando os indicadores brasileiros:

Dado o desempenho medíocre de crescimento da região, em particular da América do Sul, o agravamento dos indicadores sociais não deve surpreender. O Brasil, que representa um terço da população da região, registrou um aumento na pobreza monetária de aproximadamente 3 pontos percentuais entre 2014 e 2017. O ciclo de negócios tem um claro impacto nos indicadores sociais, fato frequentemente negligenciado nas discussões sobre pobreza. Nesse contexto, a dramática queda da pobreza durante a Década de Ouro (2003-2013) também precisa ser contextualizada, porque se poderia supor que pelo menos alguns desses ganhos sociais seriam temporários (BANCO MUNDIAL, 2019a, p. 6).

O aumento da pobreza e processos de exclusão social na América Latina e Brasil são refletidos na urbanização das cidades através da construção em massa e crescimento dos assentamentos informais. Essas urbanizações populares apresentam um padrão em que predomina a má remuneração da força de trabalho, que impossibilita a aquisição de moradias no mercado formal, além da ausência de mecanismos que possam permitir a implementação de políticas públicas e bem-estar social, que inclui a política de habitação.

Na maioria dos países em desenvolvimento, o setor formal não conseguiu atender às necessidades da crescente demanda por moradias populares e as fave-

las acabaram sendo a solução para a falta de políticas governamentais. A maioria das cidades brasileiras é construída pelos próprios moradores em áreas invadidas ou adquiridas em lotes ilegais, o que representa uma força de trabalho fora das regras do mercado residencial legal, onde a autoconstrução é um exemplo de economia urbana ligada a serviço urbano e com a economia de subsistência, contribuindo para o crescimento capitalista moderno (OLIVEIRA, 2003, p. 84).

Esse preocupante cenário da desigualdade tem levado os governos à adoção de políticas distributivas, como os programas de transferência de renda, que têm contribuído para a reduzir as desigualdades na América Latina, como demonstra o recente relatório da ONU, e poderiam ser mais difundidas, pois são muito utilizadas em países desenvolvidos, especialmente como “amortecedores de choque durante as crises econômicas” (BANCO MUNDIAL, 2019b, p. 4). Ao lado dessas ações, é necessário garantir emprego à população para que as famílias se tornem independentes e não voltem à situação de pobreza.

Questões urbanas relacionadas à moradia têm sido bastante estudadas, como nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo e Salvador. Contudo, sobre as ressacas de Macapá ainda é pequeno o número de investigações. Segundo pesquisas recentes, a população é originária em grande parte do próprio Estado do Amapá e do Estado do Pará, mais precisamente das ilhas próximas à região do Marajó e de outros estados do Brasil.

## **2. Políticas públicas inclusivas como um direito dentro de uma perspectiva local**

A área da moradia é um excelente exemplo de como a mobilização tem permitido avanços sociais significativos no Brasil. Os movimentos de Reforma Urbana permitiram a criação de dois artigos na Constituição brasileira de 1988

que estabelecem alguns critérios para a política de desenvolvimento urbano, são os artigos 182 e 183.

O artigo 182 estabelece que a política de desenvolvimento urbano é responsabilidade do governo municipal, com o objetivo de desenvolver as funções sociais e do bem-estar dos habitantes. Já o artigo 183 trata da aquisição da propriedade pelo ocupante do imóvel urbano que o utiliza como moradia para sua família. Esses dois artigos foram conquistas muito importantes, pois tiveram como resultado a Lei Federal nº 10.257/2001, chamada Estatuto das Cidades, que tem os Planos Diretores como instrumento básico para a política de desenvolvimento e expansão urbana.

Infelizmente, nem todos os municípios do Estado do Amapá conseguiram entregar seus planos diretores no prazo estipulado, pois tratam-se de lugares muitas vezes desestruturados, que não contam com profissionais qualificados para realização dessa tarefa e com comunidades fracamente mobilizadas socialmente.

Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, a moradia ganhou destaque nas políticas públicas brasileiras e tornou-se um dos maiores desafios para gestão de nossas cidades, porque passou a ser uma prioridade, tão importante quanto saúde e educação. A criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), em 2005, representaram um importante avanço na política nacional para as populações com renda de zero até três salários mínimos. Também o surgimento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009, tem contribuído para reduzir o déficit de moradia no estado, apesar da qualidade das habitações.

O programa PMCMV é dividido entre dois públicos: um que busca atender à população de baixa renda e outro

para a renda média, facilitando o acesso a famílias com renda de 0 a 750 dólares, de modo que o programa subsidiou 35 bilhões de dólares até 2013. Segundo Whitaker, é uma casa praticamente doada, porque o proprietário paga um máximo de 25 dólares por mês, tratando-se dessa forma de uma verdadeira política social (WHITAKER, 2015, p. 42-43). É importante observar que os municípios são responsáveis pelas políticas fundiárias e também determinam quem são os beneficiários do programa.

### **3. Mobilização social: uma conquista importante no direito à cidade**

O problema da exclusão social e da pobreza urbana está presente em toda a América Latina. O Brasil é um país conhecido internacionalmente por um ter uma forte capacidade de mobilização e atuação dos movimentos sociais; nesse sentido, o Brasil é um excelente exemplo a ser seguido pela criação do Estatuto da Cidade. A cidade de Porto Alegre, tornou-se uma referência internacional com seu orçamento participativo.

Infelizmente o Estado do Amapá é um caso *sui generis*, pois suas comunidades estão organizadas de maneira heterogênea, ou não existem tais organizações como aponta o livro "Habitação Popular na Amazônia: o caso das ressacas na cidade de Macapá". Nessa obra, o estudo de quatro áreas de urbanização popular no município de Macapá revela as grandes dificuldades enfrentadas pela população do município para unirem-se e levarem suas reivindicações aos governos locais. O estudo permite identificar a existência de populações em estado de vulnerabilidade econômica e social que são vítimas de práticas em que perpetuam o fisiologismo, patrimonialismo e relações clientelistas, dificultando a união das pessoas e o exercício da cidadania.

Os movimentos sociais são instrumentos de participação popular que permitem o verdadeiro "direito à cidade", pois são manifestações democráticas que permitem o diálogo, reflexão e criação de políticas públicas através de processos inclusivos. Além do aperfeiçoamento de nossas leis, permitindo o avanço rumo à tão almejada justiça social.

O Ministério Público do Estado do Amapá tem sido pioneiro na união das forças populares através do *I Encontro do MP com os Movimentos Sociais*, que identificou o esforço de lideranças comunitárias que incentivam a formação de um debate e questionamentos sobre os processos de urbanização e direitos sociais do Amapá, criando uma arena para debates democráticos.

As universidades também têm tido um papel importante através de suas pesquisas, informando dados e tendências que ajudam a criar o perfil das populações, além de permitir a construção de um panorama com as reais necessidades das pessoas, apoiando a construção de políticas públicas com maior eficácia.

É necessário novas iniciativas que possam unir os diferentes setores e grupos da sociedade para a tomada de decisões que prevaleçam a solidariedade, tolerância e a preocupação com as populações carentes de recursos e infraestrutura, incentivando os interesses coletivos acima de qualquer ação e interesse individual.

## Referências

CARVALHO, Bianca Moro. **Habitação Popular na Amazônia**: o caso das ressacas na cidade de Macapá. Curitiba: Appris, 2020.

BANCO MUNDIAL. Effects of the business cycle on social indicators. In **Latin America and the Caribbean**: when dreams meet reality. International Bank for Reconstruction and Development. Washington DC.: The World Bank, 2019a.

BANCO MUNDIAL. Entre 2003 e 2013: o Brasil viveu uma década de progresso econômico e social em que mais de 26 milhões de pessoas saíram da pobreza. 2019b. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/overview>. Acesso em: 04 nov.2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 05 de nov. 2019.

DEUTSCHE WELLE. Banco Mundial alerta para aumento da pobreza no Brasil. 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/banco-mundial-alerta-para-aumento-da-pobreza-no-brasil/a-48217114>. Acesso em: 05 nov. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Aglomerados Subnormais, Informações Territoriais. 2013a. Disponível em: [gestaocom-partilhada.pbh.gov.br/...gestaocompartilhada.../ibge\\_aglomerad](http://gestaocom-partilhada.pbh.gov.br/...gestaocompartilhada.../ibge_aglomerad). Acesso em: 12 maio 2015.

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**. Volume, v.17, n.48, p.151-167, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>. Acessado em: 03 abril 2020.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista/Ornitórrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). New UN poverty report reveals 'vast inequalities' between countries. UN-News, jul. 2019. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2019/07/1042231>. Acesso em 10 set.2019

WHITAKER, João. Experiencias internacionales de producción de vivienda social, Brasil. In ZICCARDI, Alicia; GONZÁLES, Arsenio (coord.). **Habitabilidad y política de vivienda en México**. México D.F., 2015. p. 39-46.



## **Urbanização e produção do espaço urbano em Macapá-AP: apontamentos a partir de uma perspectiva crítica**

*Eliane Cabral da Silva<sup>1</sup>*

O artigo discute sobre o processo recente de urbanização em Macapá, evidenciando o papel de comando que o mercado imobiliário tem assumido na produção do espaço urbano. Problematiza a questão da regularização fundiária e expõe a contradição entre o padrão de produção do espaço urbano adotado nessa urbe (que estimula a fragmentação e segregação socioespacial no tecido urbano) e o cumprimento da diretriz legal da função social da propriedade e da cidade, prevista no Plano Diretor Urbano Ambiental de Macapá de 2004 e no Estatuto da Cidade.

A perspectiva teórica/metodológica empregada para análise tem como base os estudos da geografia crítica sobre a produção do espaço urbano. Diante dessa perspectiva teórica/metodológica, David Harvey (2015) foi, neste texto, a referência utilizada para pensar sobre o urbano, a cidade e os processos que envolvem sua reprodução. Os

---

<sup>1</sup> Professora Dra. do Curso de Geografia da Universidade Federal do Amapá e integrante do Observatório da Democracia e dos Direitos Humanos dessa mesma Universidade.

dados e informações que aparecem no texto foram acessados via pesquisas bibliográfica, documental, de campo e em outros trabalhos realizados pela autora. Deseja-se com as reflexões apresentadas no texto, contribuir para o pensamento crítico sobre a questão urbana em Macapá-AP.

Por fim, as discussões seguem apresentadas em quatro seções: 1. *O processo de urbanização mais recente*; 2. *Os promotores imobiliários e a produção da cidade*; 3. *A Regularização Fundiária*; 4. *A função social da propriedade e da cidade*; e Considerações.

## **1. O processo de urbanização mais recente**

Macapá é a maior cidade e a capital do Estado do Amapá. A história mostra que o seu crescimento urbano, até meados dos anos 2000, foi consequência direta de projetos que foram sendo inseridos no Estado do Amapá depois que foi elevado à categoria de Território Federal, em 1943.

A criação do Território Federal (1943); a instalação da Indústria e Comércio de Minérios S.A. – ICOMI (1957), empresa que explorou o manganês, da Jari Celulose (1979); a definição de Amapá como estado (1988) e a implantação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana – ALCMS (1991) são exemplos desses acontecimentos que favoreceram a atração de pessoas para a cidade, ocasionado o crescimento demográfico e a expansão urbana de Macapá, sobretudo a partir dos anos 1980.

Nesse contexto, o que predomina é uma dinâmica de urbanização que ocorre por ciclos/projetos, estimulado por interesse políticos e/ou, econômicos externos. A produção do espaço urbano resultante desse processo serve mais como sustentáculo de atividades econômicas com fins de exportação do que para o fortalecimento de uma

economia interna e para o dinamismo urbano sustentado. Segundo Becker (2013), o processo de urbanização nas pequenas e médias cidades da Amazônia (em um passado recente) se encontrava ligado a surtos de dinamismo urbano associados ao desenvolvimento de determinadas atividades econômicas, que no caso particular dessa região, sempre relacionadas ao comércio de exportação e associadas a interesses externos.

Nesses termos, a autora defende que não foi possível a existência de um dinamismo urbano que tivesse sustentação contínua, devido a esse processo não criar condições de produção interna. Fato que também não possibilitou a criação de novas formas de trabalho como elemento dinamizador de economias urbanas dependentes do mercado interno. Diante disso, esses núcleos urbanos, em sua maioria, geraram extensas áreas supridoras de importação, mas os serviços essenciais aos negócios e às elites que neles residem se concentravam nas cidades estratégicas em relação à circulação dominante em cada período histórico.

No entanto, no período contemporâneo, observa-se sensíveis mudanças nessa dinâmica da urbanização em Macapá. A maior presença de objetos ligados ao meio técnico-científico<sup>2</sup>, o fortalecimento de formas de acumulação do capital ancoradas em atividades do terciário e o comparecimento do mercado imobiliário como agente importante no processo de expansão urbana impõem outra lógica à produção do espaço urbano. Nossa defesa é que uma das questões centrais do processo de urbanização mais recente de Macapá passa ser o fato de que, do ponto de vista econômico, a cidade se insere em um novo patamar do desenvolvimento das forças capitalistas na região, diferente do até então observado como predominante para *urbes* desse tipo, na Amazônia.

---

<sup>2</sup> Sobre Meio Técnico-Científico ver Santos (2009, p. 37-38).

Assim, para além de um crescimento momentâneo e sustentáculo de atividades econômicas com fins de exportação, nota-se que o urbano em Macapá passa a se apresentar como um dos *lócus* importantes para acumulação do capital, a partir do desenvolvimento de atividades econômicas que elevam a lucratividade na obtenção da renda da terra e na comercialização de imóveis no urbano. Exemplo disso é a intensificação da produção pelos promotores imobiliários da mercadoria-espaço materializada nos empreendimentos residenciais horizontais, privados de acesso controlado do tipo condomínio fechado.

Essa lógica de atuação do capital para garantir a acumulação ampliada se expande de forma crescente no atual período histórico. Harvey (2015), no livro "Paris, capital da modernidade", ao analisar as reformas urbanas realizadas pelo Barão Haussmann, aponta que, já no primeiro quartel do século XIX, a cidade se apresentava como um espaço importante para reprodução ampliada do capital. Entretanto, na fase atual de acumulação capitalista essa importância parece se intensificar e chegar nas urbes localizadas nos mais diversos lugares. Segundo o autor, o interesse que o capital tem na construção da cidade é semelhante à lógica de uma empresa que visa ao lucro. Isso foi um aspecto importante no surgimento do capitalismo. E continua a ser. Após a Segunda Guerra Mundial, por exemplo, os Estados Unidos construíram os subúrbios de uma maneira muito rentável ao setor imobiliário. O que se tem visto, nos últimos 30 anos, é a reocupação da maioria dos centros urbanos com megaprojetos e/ou "revitalização" de áreas centrais (HARVEY, 2015).

Diante do exposto, observa-se que o avanço das relações de produção capitalista em várias partes da região Amazônica, inclusive no Amapá, não só fortalece a agricultura capitalista nessa região (agronegócio), como também impõe uma nova importância ao urbano das cidades como espaço de reprodução ampliada do capital.

Por certo, em Macapá, essa nova forma de atuação do capital, que se processa, especialmente, via setor imobiliário, não ocorre desconectada de outras atividades econômicas que são realizadas no âmbito do território amapaense, e muito menos se dão com a intensidade vista nas metrópoles a partir de práticas como a destruição criativa<sup>3</sup>. Mas, difere da dinâmica urbana observada por Becker (2013), visto que o urbano não se apresenta mais só como simulacro de outras atividades econômicas voltadas para exportação, mas também como uma dinâmica própria, capaz de interferir e promover direcionamentos à urbanização atual da cidade.

## **2. Os promotores imobiliários e a produção da cidade**

Um dos sintomas do período em que se aprofundam as relações de produção capitalista na cidade é o fortalecimento do mercado imobiliário no comando da produção do espaço urbano. O Estado, que em outros tempos foi o principal agente da expansão urbano (via promoção de loteamento, implantação de equipamentos e serviços públicos), perde a posição de comando, e passa a desempenhar apenas as tarefas de gestor/regulador/propositor de leis e ações direcionadas à gestão e à política urbana, que por vezes, atendem mais aos interesses do setor imobiliário do que da coletividade.

O crescimento do número de empreendimentos horizontais privados de acesso controlado em áreas periféricas de Macapá, nos últimos anos, é uma das manifestações

---

<sup>3</sup> Termo apresentado por Harvey para explicar o movimento abrupto do capital em áreas com terra urbana valorizada e geralmente ocupada por trabalhadores pobres, que tem por meio de megaprojetos ou revitalização urbanísticos destruído construções antigas e reconstruído outras mais modernas no mesmo lugar, expulsando a população que vivia ali para periferias.

desse período que o mercado imobiliário tem se fortalecido no comando da produção do espaço urbano dessa cidade. Em estudos para a pesquisa de doutorado, identificou-se que o auge desse crescimento ocorreu após 2013 e impulsionou a expansão urbana para áreas escolhidas pelo mercado imobiliário, sobretudo as localizadas nas regiões Norte, Sul e Sudoeste da cidade. Contabilizou-se que foram construídos nessa urbe, pela iniciativa privada, entre 2005 e 2016, 28 empreendimentos residenciais. Do total de empreendimentos identificados, 14 eram na modalidade condomínio ou loteamento murado, os outros se dividiam entre empreendimentos verticais e loteamentos abertos.

Um levantamento feito no ano de 2019 para a pesquisa "A Urbanização em Macapá após a Estadualização", registrada no Departamento de Pesquisa da Universidade Federal do Amapá com o código PIH218-2017, e sob coordenação desta pesquisadora, identificou o número de empreendimentos horizontais privados construídos entre 2018 e 2019. Nesse estudo, verificou-se que foram construídos ou estavam em execução um total de oito grandes empreendimentos. Ao comparar esses dados com os levantamentos feitos no estudo anterior, observa-se que o número de empreendimentos horizontais privados na cidade continuou aumentando após 2016.

Destaca-se também que a narrativa apresentada pelo mercado imobiliário para promover a venda desse tipo de empreendimento de acesso controlado, associando-os à ideia de segurança tem impactado o imaginário social. Em uma pesquisa de campo realizada por esta pesquisadora, em setembro 2019, verificou-se que alguns empreendimentos horizontais que originalmente foram criados como loteamentos abertos, entre 2017 e 2019, foram murados e passaram a ter o acesso ao seu interior controlado, como é caso dos loteamentos Irmãos Platon e Amazonas, situados na região Sudoeste da cidade. Outra questão obser-

vada durante a pesquisa de campo foi o “vazio” na ocupação de parte desses empreendimentos. Nota-se isso, especialmente, nos empreendimentos com maior número de unidades.

Em que pese, após 2005 a importância e o contingente de trabalhadores de baixa renda, que foram beneficiados com unidades habitacionais do Minha Casa Minha Vida – MCMV faixa 1 (iniciativa do Estado), a maioria dos empreendimentos residenciais construídos no período, na periferia e áreas centrais da cidade, foram de iniciativa dos promotores imobiliários privados e destinados a um público de renda média à alta. Habitações de interesse social foram construídas e fazem parte desse cenário, mas não foram predominantes, mesmo que uma parcela significativa da população dependesse dela conforme apontavam estatísticas oficiais.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE indicavam que em 2010 14%<sup>4</sup> da população do município morava em assentamentos subnormais, revelando a necessidade de o Estado intervir com mais intensidade na questão. Estatísticas do mesmo Instituto, publicadas em 2019, revelam que entre 2010 e 2019 o número de pessoas vivendo em assentamentos subnormais aumentou, passando para 15%<sup>5</sup>.

Sabe-se que o aumento do número de empreendimentos do tipo condomínios fechados e loteamentos murados está associado ao maior dinamismo do mercado imobiliário regional que, estimulado por políticas públicas de financiamento imobiliário individual<sup>6</sup>, percebeu no setor

<sup>4</sup> Fonte: Censo Demográfico do Instituto de Geografia e Estatística – IBGE, 2010.

<sup>5</sup> Fonte: Reportagem do G1Amapá. Disponível em: < <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2020/05/23/com-maior-taxa-de-incidencia-da-covid-19-do-pais-ap-tem-215percent-das-moradias-em-situacao-precaria.ghtml> >. Acesso em: 28 mai. 2020.

<sup>6</sup> Um exemplo foi o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) criado pelo Governo Federal em 2009.

uma oportunidade lucrativa de negócio. Todavia, se para o mercado imobiliário tais empreendimentos se mostraram interessantes, não é possível afirmar o mesmo a respeito do tipo de ordenamento espacial que realizam na cidade, visto que, a partir deles não há uma proposta de integração da cidade, mas o parcelamento do espaço urbano em glebas que formam enclaves. Representam um tipo de segregação social e espacial que tem na propriedade privada e na apropriação privada de espaços públicos e coletivos, sua base fundamental, e promovem o enfraquecimento do direito à cidade.

### **3. A regularização fundiária**

No contexto dessas transformações, uma outra questão problematizadora é a da regularização fundiária urbana em Macapá. Até 2012, em torno de 90% dos terrenos urbanos não eram regularizados<sup>7</sup> na cidade. A não regularização aqui se refere à inexistência do título de propriedade registrado no cartório de imóveis. O acesso original da terra urbana em Macapá foi realizado, principalmente, via instrumento jurídico da posse, que embora garanta o direito à terra a quem tem o termo, não define a propriedade das terras nos termos jurídicos e, portanto, não é um documento que coloca a terra na condição de ser alienada ou usada em garantia no mercado financeiro, para ser, por exemplo, utilizada como hipoteca para empréstimos bancários.

Soma-se a isso o fato de que parte da área de ocupação ou de expansão urbana mais recente não é realizada sobre terras que estão sob os domínios do poder público

---

<sup>7</sup>O número de unidades regularizadas aumentou depois de 2012, visto que o governo municipal implementou algumas ações de Regularização Fundiária Urbana – REURB por meio da realização de parcerias público-privadas e em função da venda de imóveis novos e já regularizados, nos condomínios e loteamentos murados. Porém, não conseguimos dados oficiais atualizados sobre a questão.

municipal, e sim sobre terras que ainda se encontram dentro de glebas da União (INCRA) ou do estado do Amapá.

Portanto, neste item, tratamos, de forma mais específica, de dois tipos de regularização fundiária que precisam acontecer em Macapá, as quais cito: 1. A Regularização Fundiária Administrativa – REFAD, que se refere à transferência das terras da União, com ocupação urbana consolidada ou de interesse do governo municipal para expansão urbana futura, ao município. Essa medida é prevista e regulada especialmente pelas Lei Federal nº 11.952/09 e Lei Federal nº 13.467/17; e 2. Regularização Fundiária Urbana – REURB prevista no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01), na Lei Federal nº 11.952/09 e Lei Federal nº 13.467/17.

A REURB é de responsabilidade do governo municipal e se refere à regularização de lotes urbanos que estão dentro da gleba patrimonial de Macapá (terras que já estão em nome do município de Macapá e aquelas que serão repassadas pela União). Ela compreende duas modalidades de regularização: a) Reurb de Interesse Social – Reurb-S, que é o tipo de regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal e b) Reurb de Interesse Específico – Reurb-E, que é o tipo de regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de população de baixa renda.

Essa problemática da regularização fundiária tem impactado de forma negativa, tanto no desenvolvimento das políticas públicas urbanas municipais, quanto apresentando-se como risco ao avanço das atividades do mercado imobiliário, à medida que a propriedade da terra, em algumas regiões da cidade, está "comprometida", ou seja, fora das normas gerais da propriedade fundiária privada

urbana. Nesse cenário, a regularização fundiária assume, em Macapá, uma importância estratégica, seja no sentido de colocar as terras em condições ideais para o uso/usufruto do mercado ou como um direito dos trabalhadores urbanos à propriedade dos seus terrenos.

É oportuno mencionar, que embora essas modalidades de regularização fundiária citadas no ensaio venham tendo mais visibilidade na agenda política sobre a questão urbana, elas não esgotam a problemática existente referente ao tema. Questões como a ocupação de terras, objeto da Lei Federal no 9.760, de 5 de setembro de 1946, de responsabilidade da Superintendência Patrimonial da União – SPU, e o avanço de ocupação urbana sobre terras, que podem ser requeridas como quilombolas, entre outras, somam-se à problemática da regularização fundiária urbana em Macapá.

#### **4. A função social da propriedade e da cidade**

O dispositivo da função social da propriedade e da cidade está previsto no Art. 1, Parágrafo Único, do Estatuto da Cidade e se define como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. É uma diretriz cujo objetivo é promover um desenvolvimento urbano mais justo do ponto de vista social e espacial, e evitar a utilização inadequada, a retenção especulativa e a subutilização ou não utilização de imóveis urbanos.

Alinha-se ainda (no Estatuto da Cidade) como práticas implícitas, a efetivação da Função Social da propriedade urbana e da cidade, a gestão democrática da urbe por meio da participação popular e a distribuição espacial da população e das atividades econômicas de modo a evitar

e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

A questão da função social da propriedade urbana e da cidade também foi um princípio assumido no Plano Diretor Urbano Ambiental de Macapá de 2004, que é o principal instrumento da Política Urbana Municipal. O Art. 33 desse documento destaca a realização do interesse social da cidade e da propriedade urbana e o direito democrático à cidade como diretrizes fundamentais do desenvolvimento e da política urbana de Macapá.

Diante do pontuado sobre a função social da propriedade e da cidade e o exposto nesse texto sobre a dinâmica mais recente da urbanização, apura-se ainda, a contradição existente entre o padrão da produção do espaço urbano adotado em Macapá na atualidade (que estimula a fragmentação e segregação socioespacial no tecido urbano) e o cumprimento da Função Social da propriedade e da cidade.

## **Considerações**

O texto apresenta uma leitura crítica do processo recente de urbanização de Macapá. Defende que tem ocorrido mudanças no padrão da urbanização dessa cidade, destacando o fortalecimento dos promotores imobiliários como promotores da expansão urbana para último período e, por consequência disso, a intensificação da produção de espaço urbano mais como mercadora do que como valor uso/habitat. O texto aborda ainda sobre a problemática da regularização fundiária no urbano e, nessa passagem, chama atenção para o potencial da REURB no impor (ou não) limites ao avanço de padrões de uso do espaço urbano que priorize o lucro em detrimento das pessoas.

Por fim, destaca-se que, se do ponto de vista dos promotores imobiliários o padrão da urbanização que tem se

assegurado em Macapá pode ser considerado interessante, não é possível afirmar o mesmo a respeito do tipo de produção espacial que tem realizado, uma vez que estimula um tipo de ocupação do espaço urbano que valoriza a fragmentação e a segregação socioespacial. Portanto, fica a reflexão: é esse o modelo de cidade que queremos?

## Referências

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte, 05.10.1988.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 06.09.1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del9760compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760compilado.htm)>. Acesso em: 8 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 17.07.2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm#art58](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm#art58)>. Acesso em: 30 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; [...] e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 12.07.2017.

**Com maior taxa de incidência da Covid-19 do país, AP tem 21,5% das moradias em situação precária**. G1Amapá, Macapá, 23 mai. de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2020/05/23/com-maior-taxa-de-incidencia-da-covid-19-do-pais-ap-tem-215percent-das-moradias-em-situacao-precaria.ghtml>>. Acesso em: 28 mai. 2020.

HARVEY, David. **Paris**: capital da modernidade. São Paulo: Boitempo, 2015. 326 p.

MACAPÁ. **Lei Complementar no 026/2004 - PMM, de 20 de janeiro de 2004.** Institui o plano diretor de desenvolvimento urbano e ambiental do município de Macapá e dá outras providências. Palácio Laurindo dos Santos Banha, em Macapá, 20 de janeiro de 2004. Disponível em: [www.google.com.br/?gws\\_rd=ssl#q=Macap%C3%A1.+lei+complementar+026+de+2004](http://www.google.com.br/?gws_rd=ssl#q=Macap%C3%A1.+lei+complementar+026+de+2004). Acesso em: 10 set. 2019.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço:** técnica e tempo, razão e emoção. 3. ed. São Paulo: Editora HUCITEC, 1999.

SILVA, Eliane Aparecida Cabral. **Quando a terra avança como mercadoria perder-se o valor de uso na cidade:** regularização fundiária e expansão urbana na cidade Macapá-Amapá. Campinas, 2017. 195 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de Campinas.

\_\_\_\_\_. A urbanização em Macapá-AP após a estadualização. **Relatório de Pesquisa**, código PIH218-2017. DPQ/UNIFAP, 2019.

# PROPOSTAS DO EIXO

- Intervenção para efetivação do Plano de Mobilidade e Plano Diretor (Zona metropolitana);
- Campanhas educativas enérgicas para uso das passarelas;
- Implementação de instrumentos de fiscalização dos meios ou critérios para estabelecer o valor das tarifas no transporte coletivo, incluindo os grupos de pessoas isentas do pagamento de tarifas ou do grupo com direito à meia-passagem;
- Cobrança da Constituição e Funcionamento do Conselho de Transporte de Macapá;
- Fornecer infraestrutura para as áreas de moradias consolidadas em áreas de ressaca e garantir a remoção de áreas de ressaca não-consolidadas para moradia;
- Melhor a mobilidade nas passarelas construídas em regiões de moradia localizadas em áreas de ressaca;
- Realizar consulta popular por audiências públicas sobre os projetos arquitetônicos dos residenciais;
- Mapeamento das áreas de ressaca por equipe multidisciplinar, considerando aspectos socioeconômicos e culturais;
- Participação da comunidade nas decisões relacionadas a projetos de habitação de interesse social;

- Acompanhamento do MP para o cumprimento das obrigações assumidas pelas empresas licitantes de contratos de programas habitacionais;
- Viabilizar a participação dos movimentos sociais na construção de conjuntos habitacionais via Minha Casa Minha Vida Entidades;
- Programa de capacitação para formação, por meio de projetos de educação popular, de comunidades para discutir e acompanhar as políticas de habitação;
- Criar e implementar agenda de formação de acesso sobre direitos sociais para lideranças comunitárias;
- Proposição de criação de um encontro inicial e a formação Fórum permanente de discussão sobre a regularização fundiária e expansão urbana;
- Verificar andamento do processo de regularização fundiária em Macapá, considerando o Estatuto das Cidades, o Plano Diretor e as áreas de interesse social (Áreas de Proteção Permanente, áreas antropizadas, entre outras);
- Cobrar responsabilidade da Prefeitura Municipal de Macapá para garantia de interesse social a alguns terrenos da cidade, exigindo a função social da propriedade;
- Mapear as áreas de ressaca de Macapá;
- Mobilizar a participação dos movimentos sociais na construção dos conjuntos habitacionais via Minha Casa Minha Vida Entidades;





## **Comitê de Articulação Ministério Público e Movimentos Sociais**

A constituição de um espaço para discutir e acompanhar as ações e propostas sugeridas durante o I Encontro do Ministério Público do Estado do Amapá com os Movimentos Sociais foi consenso entre os participantes e se tornou proposta na maioria dos eixos de discussão.

Nesse sentido, o Ministério Público do Estado do Amapá (MP-AP) decidiu pela constituição do **Comitê de Articulação Ministério Público e Movimentos Sociais**. Trata-se de um espaço de diálogo e articulação entre o MP-AP, os movimentos sociais e a sociedade civil organizada. Tem o papel de promover o debate sobre temas de relevância para a sociedade local, bem como estabelecer estratégias de ação conjunta para o fortalecimento dos direitos fundamentais.

O comitê é composto por 12 representantes dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada; 06 pesquisadores que atuarão como Conselho Técnico Científico e membros e servidores do MP-AP, que representarão as diferentes áreas de atuação da instituição.

Serão realizadas reuniões ordinárias bimestrais para avaliação e monitoramento das propostas apresentadas no I Encontro do MP-AP com os Movimentos Sociais, considerando que, antes do envio aos setores competentes do MP-AP, deverá ocorrer a reunião do comitê para alinhar as propostas, apresentar sugestão de encaminhamentos, além de reunião com as promotorias/setores que têm relação com as temáticas propostas.

