

Grupo de Atuação Especial do Meio Ambiente: Dinâmicas e Práticas Intrainstitucionais do Ministério Público de São Paulo

Tema de submissão: Governança e Legitimidade em Sistemas de Justiça

Rebeca Mathias Lins (Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas - FGV) e Luisa Mozetic Plastino (Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas - FGV)

RESUMO

Instituído em 2008, o Grupo de Atuação Especial do Meio Ambiente (GAEMA) do Ministério Público de São Paulo visa garantir o estabelecimento de uma política institucional pela criação de diretrizes comuns e por uma atuação mais especializada na questão ambiental, se diferenciando das Promotorias de Justiça do meio ambiente distribuídas pelo Estado. Esse artigo visa estudar as metas e a atuação do órgão, buscando responder às seguintes perguntas de pesquisa: i) como o GAEMA do Estado de São Paulo tem deliberado sobre as metas? ii) é possível observar um processo de mudança de temas e prioridades ao longo do tempo? Tais questionamentos buscam identificar características do planejamento e da atuação institucional do MP-SP na área ambiental. Para isso, foram analisadas e sistematizadas informações relativas às metas do GAEMA, aos relatórios de produtividade aos quais se obteve o acesso e às informações sobre a quantidade de procedimentos judiciais e extrajudiciais disponíveis no site do Sistema de Consulta Pública de Procedimentos do MP-SP. O artigo identificou que as metas se repetem ao longo dos anos, contando com acréscimos de temas e que não há uma uniformidade na preferência por procedimentos judiciais ou extrajudiciais pelos GAEMAs distribuídos pelo estado de São Paulo. Conclui-se que o conteúdo das metas é majoritariamente centrado para a atuação em políticas públicas e que, somado à forte atuação extrajudicial de alguns GAEMAs, indicam uma atuação de promotores de fatos, nos termos da literatura analisada.

Palavras-Chave: Ministério Público de São Paulo; Meio Ambiente; GAEMA; Independência Funcional; Metas.

1. Introdução

O presente artigo visa analisar características da atuação intrainstitucional do Ministério Público de São Paulo na área ambiental a partir de um olhar sobre o Grupo de Atuação Especial do Meio Ambiente (GAEMA)ⁱ. O GAEMA compreende um dos sete grupos especiais do Ministério Público de São Paulo - instituído pelo Ato Normativo interno nº 552/2008 - e tem como missão declarada "a identificação, prevenção e repressão das atividades causadoras de degradação ambiental no Estado de São Paulo". A sua atuação é regionalizada - são dez regiões divididas a partir das Bacias Hidrográficas e englobam desde a Baixada Santista até o Vale do Ribeira - e é guiada por metas anuais fixadas pela Procuradoria Geral de Justiça e instituídas por meio de atos normativos.

REALIZAÇÃO



Na primeira parte do artigo serão detalhadas a criação dos Grupos de Atuação Especial no contexto do Ministério Público de São Paulo, bem como as principais características do GAEMA, isto é, os seus objetivos declarados e as atividades que lhe são atribuídas. Em seguida, serão apresentados os resultados da análise das atas e atos normativos que estabelecem as metas anuais para o meio ambiente, as quais buscam balizar a atuação dos promotores e servidores alocados no grupo. Com isso, pretende-se: identificar e mapear os temas de interesse elegidos desde 2011 até 2019 e analisar criticamente o processo decisório para a escolha destes.

A partir da análise de documentos oficiais disponíveis no site da instituição e outros obtidos via pedido de acesso à informação, pretende-se responder às seguintes perguntas de pesquisa: i) como o GAEMA do Estado de São Paulo tem deliberado sobre as metas? ii) é possível observar um processo de mudança de temas e prioridades ao longo do tempo? Tais questionamentos buscam identificar características do planejamento e da atuação institucional do MP-SP na área ambiental.

Nesse sentido, discutir o planejamento do GAEMA é extremamente relevante para a missão constitucional que o MP foi incumbido: o artigo 129º, inciso III da Constituição de 1988, cita expressamente a proteção do meio ambiente como uma das funções institucionais do Ministério Público. De modo semelhante, até mesmo antes da promulgação da Constituição, a Lei nº6.398/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, e a Lei nº 7.347/1985 inauguraram instrumentos processuais que ampliaram a atuação do MP nessa seara, como as ações de responsabilidade civil e criminal e as ações civis públicas.

Diante do contexto nacional em que a política ambiental se encontra enfraquecida, principalmente no âmbito federal, a atuação do Ministério Público se torna ainda mais importante. Por isso, é relevante conhecer quais têm sido as suas diretrizes e o seu formato de atuação para o assunto. Do ponto de vista internacional, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, com seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas, reconhece a transversalidade e a integridade das dimensões social, econômica e ambiental.

Nesse sentido, a Agenda 2030 coloca aos países o desafio de incorporar as ODS nas práticas de instituições públicas e privadas para que cada uma, dentro de suas atribuições e competências, possa contribuir para o alcance dessas metas. O MP, como defensor dos direitos individuais indisponíveis, pode contribuir para o desempenho dessa agenda, como nas metas enunciadas pelo Ministério Público e seu Grupos de Atuação Especial, tais como: a gestão sustentável da água e saneamento (objetivo 06), a conservação do uso de oceanos, mares e recursos marinhos (objetivo 14), a proteção, recuperação e uso sustentável dos ecossistemas terrestres (objetivo 15), apenas para citar alguns.

Trata-se, por fim, de um tema pouco abordado pela literatura e que se relaciona com os debates sobre a forma como as instituições do sistema de justiça elaboram planejamentos e metas. Tal papel vem sendo conceituado pela literatura como políticas públicas judiciais ou políticas judiciais, compreendidas como o “conjunto de ações formuladas e implementadas pelo Poder Judiciário em sua própria esfera para o aprimoramento de sua atuação e efetivo exercício de suas atribuições” (Silva & Florêncio, 2011, p. 126). Essas políticas incluem a identificação, análise e diagnóstico dos problemas que afetam a função jurisdicional do Estado e abrangem medidas como a edição de normas, o estabelecimento de metas, a coleta de dados estatísticos e a mobilização de recursos humanos.

REALIZAÇÃO



Assim, esse estudo é importante, pois tem a capacidade de ampliar a perspectiva jurisdicional de atuação do MP sobre políticas públicas e o conhecimento sobre a forma como o órgão elabora e executa as suas próprias políticas públicas. Isso porque, a identificação de práticas e dinâmicas de um dos instrumentos de planejamento interno do MP, o do Grupo de Atuação Especial, pode contribuir para compreender também as atividades e escolhas da instituição para a atuação em políticas públicas no âmbito extrajudicial.

2. Metodologia

O processo de investigação organizou-se em dois momentos: coleta de documentos oficiais e análise desses documentos. A coleta de documentos ocorreu em três etapas: i) coleta e sistematização de documentos disponíveis no site do MP-SP relacionados ao GAEMA, ii) realização de pedidos de acesso à informação via sistema e-SIC, e iii) obtenções de informações sobre procedimentos instaurados pelo GAEMA no sistema SIS/MP. A análise dos documentos envolveu um processo de classificação indutiva dos conteúdos dos atos normativos.

O primeiro passo da investigação consistiu, assim, em coletar os documentos disponíveis no site do MP-SP. Foi encontrada uma página interna do site dedicada exclusivamente ao GAEMA, na qual foram coletados o Ato Normativo de instituição do Grupo, os Atos Normativos referentes ao estabelecimento de metas anuais para atuação, e informações sobre os núcleos regionais. Não foi possível localizar informações referentes a atas de reunião do GAEMA e relatórios de produtividade e resultados.

Assim, a segunda etapa consistiu na realização de pedido de acesso à informação via e-SIC. Protocolado sob o n. 65 000049202060, o pedido solicitou o acesso às atas de reuniões anuais para o planejamento de metas do GAEMA, bem como os relatórios anuais de avaliação de resultados, ambos instrumentos previstos no Ato Normativo que institui o GAEMA (Ato Normativo n. 552/2008). O pedido foi atendido parcialmente, pois somente o Promotor responsável pelo núcleo Cabeceiras do GAEMA autorizou o acesso às atas de reunião daquele núcleo.

Por enquanto, em razão das medidas de isolamento social implementadas na cidade de São Paulo, foram disponibilizadas apenas as atas mais recentes que estavam digitalizadas, referentes aos anos de 2018 e 2019. Não foi possível acessar atas de reunião de outros grupos, e tampouco o conteúdo dos relatórios anuais. Com relação aos relatórios anuais, o pedido de acesso foi indeferido pelo Centro de Auxílio Operacional (CAO) do MP-SP, decisão para a qual foi apresentado recurso na Ouvidoria do MP-SP (Processo SEI 29.0001.0031233.2020-29). A resposta ao recurso foi proferida pelas autoridades responsáveis, que afirmaram que as informações requeridas (no caso os relatórios anuais) “são meros registros de atividades internas do GAEMA, e, até mesmo informais, de circulação entre os órgãos da Administração, muitas e, na maioria das vezes, apenas para fins de registro, sem publicidade, ou ao menos publicação oficial.” Complementaram ainda que, após a instituição do SIS-MP integrado pelo Ato Normativo no 607/2009, “foi dispensada a elaboração do relatório mensal das atividades para todos os casos registrados e inseridos no referido sistema eletrônico”. Entretanto, cumpre ressaltar que, apesar da existência do SIS-MP, este possui uma série de limitações para o acesso e a usabilidade dos dados, as quais abordaremos brevemente adiante.

Ainda, foi realizada a coleta de informações sobre os tipos de procedimentos instaurados para cada núcleo regional do GAEMA no Sistema Integrado SIS-MP. Primeiro, foi selecionada

REALIZAÇÃO



a opção "consultar procedimentos em andamento no MP-SP por unidade ou membro". Em seguida, foi selecionada a opção "consulta de procedimentos por unidade". E nessa sessão foram selecionadas as unidades do GAEMA. Para cada unidade foi coletado o total de registros e depois foram aplicados os filtros de listagem de procedimentos (estão disponibilizados para filtragem as seguintes categorias: procedimentos judiciais, extrajudiciais e os inquéritos policiais). Os resultados dessa busca estão disponíveis na tabela 03 do artigo.

Por fim, a categorização do conteúdo dos atos normativos referentes às metas anuais envolveu a sistematização das metas enunciadas por temas. Estes foram classificados de acordo com as seguintes informações: i) data do ato normativo, ii) localidade/núcleo regional, e iii) assunto das metas tal qual enunciado no artigo da norma. Esses resultados estão detalhados na tabela 01 do artigo.

3. O GAEMA no contexto institucional do Ministério Público de São Paulo

O desenho institucional do Ministério Público, a partir de 1988, passou por uma transformação profunda: foi desvinculado do poder Executivo, ampliou a autonomia funcional de seus membros (eg. prerrogativas de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios), o seu leque de atribuições (eg. titularidade da ação penal pública, defesa de direitos transindividuais, controle externo da atividade policial), e os seus instrumentos de ação, como a criação da Ação Civil Pública e do Inquérito Civil (Kerche, 2007).

Segundo Arantes (2007), essa nova configuração institucional possibilitou que os membros do órgão agissem como "agentes políticos da lei", tendo em vista as suas amplas garantias funcionais - conferindo independência funcional - e a ampla autonomia institucional somada à ausência de mecanismos de *accountability* do MP - atenuada com a criação do CNMP em 2004. Esse desenho conferiu uma ampla discricionariedade aos membros do MP, permitindo uma atuação voltada às políticas públicas - acompanhando e influenciando a proposição e implementação políticas públicas em diversos níveis federativos.

Por outro lado, a mesma autonomia e discricionariedade que caracterizam a face política do MP são identificadas por Arantes (2009) como obstáculos para a consecução de ações institucionais articuladas. Isto é, o princípio constitucional da independência funcional faria prevalecer preferências individuais em detrimento de poderes majoritários. Assim, considerando que atualmente o Ministério Público de São Paulo congrega 1.597 membros ativos (294 Procuradores e 1.303 Promotores)ⁱⁱ, seria inviável garantir a realização de uma atuação institucional unificada sem a existência de instrumentos que nortegassem e orientassem os comportamentos individuais. A criação do CNMP trouxe uma inovação nesse cenário, pois está desempenhando funções de coordenação e regulamentação do MP em todo o território nacional.

Nesse sentido, identificam-se dois principais instrumentos que contribuem para a formulação de uma política institucional unificada no MP-SP, quais sejam: o Plano Geral de Atuação (PGA) e os Grupos de Atuação Especial, previstos respectivamente nos artigos 97 a 102, e no art. 47, V, d, da Lei Complementar n. 743/1993. O PGA, conforme descrito em lei, é estabelecido pelo Procurador Geral de Justiça, com participação dos demais membros e órgãos administrativos da instituição, e objetiva a formulação de diretrizes e objetivos prioritários. Os Grupos de Atuação Especial, por sua vez, são propostos pelas Promotorias e visam a consecução daqueles objetivos e diretrizes definidos no PGA.

REALIZAÇÃO



A despeito da previsão legal em 1993, a primeira experiência no MP de São Paulo na instituição de um Grupo Especial é registrada por Arantes (2009) em 1990, como consequência do caso “Máfia dos Fiscais”. Assim, com o objetivo de instituir uma atuação especializada voltada ao combate do crime organizado é estruturado o GAECO (Grupo de Atuação Especial Contra o Crime Organizado). Para Arantes (2009), a criação desse instrumento surge como uma solução ao embate entre a discricionariedade individual dos promotores naturais e a necessidade de uniformização da política institucional.

A engenhosidade dos grupos reside, portanto, no fato de que os Grupos Especiais não definem políticas institucionais para todos os membros da carreira, mas sim políticas por áreas temáticas. Atualmente, o MP-SP apresenta sete Grupos de Atuação Especial, que buscam oferecer uma atuação complementar e integrada ao do promotor natural. São eles: o GAECO (contra o crime organizado), o GEDEC (contra os delitos econômicos), o GECAP (contra os crimes ambientais, contra animais e de parcelamento irregular do solo), o GEVID (violência contra a mulher), o GECEP (controle externo da atividade policial), o GAESP (saúde pública), o GEDUC (educação), e o GAEMA (meio ambiente).

Cada grupo apresenta características próprias, como abrangência regional, estratégias de atuação, e quantidade de promotores designados, as quais não serão objeto de análise deste artigo. De todo modo, ressalta-se que mais da metade dos grupos – os quatro primeiros citados – estão voltados para uma atuação temática na seara criminal. Tal informação, ainda que mereça maior investigação, corrobora com os achados de Ribeiro (2017) que ao entrevistar os membros do Ministério Público sobre quais seriam as áreas de atuação prioritária da instituição relata o predomínio das respostas em temas como o combate à corrupção (62% das respostas) e a investigação criminal (49% das respostas).

A temática do meio ambiente aparece na pesquisa de Ribeiro (2017) em quarto lugar, apontada por 45% das respostas sobre prioridades institucionais. A atuação do Ministério Público na área ambiental está prevista na Constituição Federal, art. 129, III, sendo reconhecida a promoção de inquérito civil e de ação civil pública para proteção do meio ambiente como parte integrante das suas funções institucionais. Nesse contexto, a instituição do GAEMA se dá com base na justificativa de que “a defesa do meio ambiente é tarefa comum a todos os órgãos de execução do Ministério Público” (Ato Normativo 552, 2008).

A missão do GAEMA, conforme art. 2º do Ato 552/2008, compreende a identificação, prevenção e repressão das atividades causadoras de degradação ambiental no Estado de São Paulo. A sua atuação é regionalizada - são onze núcleos divididos a partir das Bacias Hidrográficas e englobam desde a Baixada Santista até o Vale do Ribeira - e representada atualmente por 14 promotores-secretáriosⁱⁱⁱ. A forma de atuação do grupo é definida, segundo o art.3º do Ato Normativo 552/2008, por meio de metas anuais publicadas em ato normativo pelo Procurador Geral de Justiça. Com relação às estratégias de atuação do GAEMA, estas não devem suprimir ou substituir a atuação dos promotores naturais, devendo ser priorizada a utilização de instrumentos extrajudiciais, como o inquérito civil e o termo de ajustamento de conduta (art.6º, § 2º, Ato Normativo 552, 2008).

Nesse sentido, é possível relacionar a atuação do GAEMA à proposição teórica formulada por Cátia Aida Silva (2001) que, a partir de investigação sobre promotores atuantes na defesa de direitos e interesses coletivos e sociais, elaborou dois tipos ideais de promotores públicos: o promotor de gabinete e o promotor de fatos (2001).

REALIZAÇÃO



Assim, o primeiro tipo ideal estaria voltado à priorização das medidas judiciais, do acompanhamento processual e da produção de pareceres. De outro lado, a atuação do segundo tipo estaria ligada à utilização de procedimentos extrajudiciais como meio de negociação e articulação entre a comunidade e os organismos governamentais. Com relação ao promotor de fato, a autora aponta:

As diligências aparecem como atos corriqueiros no dia-a-dia do *promotor de fatos*, ao lado da divulgação da legislação, atendimento ao público, orientação, reuniões, campanhas e até mesmo iniciativas conjuntas com outros órgãos locais. O uso contínuo destes procedimentos extrajudiciais leva o promotor de fatos a estabelecer um vínculo estreito com determinados órgãos governamentais no combate a irregularidades — na área do meio ambiente, com a polícia florestal, por exemplo. O promotor de fatos *costuma definir prioridades* e estabelecer estratégias, dedicando-se à execução de “projetos”. (Silva, 2001, p. 137)

Em primeiro lugar, segundo disposto no Ato 552/2008 a atuação dos promotores do GAEMA será realizada prioritariamente na fase de investigação. A atuação na esfera judicial deve ser residual e secundária à do promotor natural, sendo expressamente necessária para a atuação em juízo do promotor do GAEMA a designação do Procurador Geral de Justiça e a anuência do promotor de justiça natural (artigos 5 e 6, Ato Normativo 552, 2008). Além disso, estão previstas como atividades próprias do grupo a intermediação perante órgãos da administração públicas para viabilização de Força-Tarefa (artigo 9, III, Ato Normativo 552, 2008), a formulação de banco de dados de defesa e proteção do meio ambiente (artigo 9, IV, Ato Normativo 552, 2008), e a implantação de sistema disque-denúncia e divulgação junto à sociedade civil (art. 9, VII, Ato Normativo 552, 2008).

Para Silva (2001), a identificação do tipo ideal do promotor de fato indicaria um alargamento das funções tradicionais dos promotores de justiça e a tendência a uma atuação política. Assim, ao menos no plano normativo, é possível afirmar que a existência dos grupos de atuação especial, no geral, e do GAEMA, em particular, confirmam esse movimento interno de alargamento de funções com a incorporação das dimensões políticas e sociais.

O objetivo do artigo, diante dessa constatação, é dar o primeiro passo para compreender como os membros e servidores do GAEMA trabalham para influenciar o processo decisório das políticas públicas por parte de membros do Executivo e Legislativo. Esse passo consiste na análise das metas, atas de reunião e relatórios de produtividade, revelando dinâmicas e práticas intrainstitucionais, fundamentais para a compreensão do impacto da atuação dos GAEMAs nas políticas públicas.

4. Dinâmicas e práticas intrainstitucionais

A análise das dinâmicas e práticas do GAEMA será dividida em três momentos: i) no tópico 4.1 serão apresentados os resultados sobre a escolha de temas e metas relacionadas ao meio ambiente para todos os núcleos regionais entre 2011 e 2019; ii) no tópico 4.2 serão apresentados os resultados sobre a escolha de instrumentos de atuação de todos os núcleos, conforme informações disponibilizadas no Sistema de Informações SIS-MP integrado; iii) finalmente, no tópico 4.3 será apresentado um retrato mais aprofundado sobre o núcleo do GAEMA Cabeceiras, uma vez que está lotado na capital de São Paulo e, por isso, foi possível realizar visitas a campo, coletar um maior número de documentos e realizar conversas informais com servidores.

REALIZAÇÃO



4.1 Análise das metas de atuação do GAEMA

A organização do GAEMA, conforme explicitado, se dá por meio de núcleos regionais, definidos de acordo com as demarcações das bacias hidrográficas do estado de São Paulo. Inicialmente, o Ato normativo 777/13 estabeleceu 12 núcleos regionais, número que se mantém até hoje, apesar de terem sido realizadas pequenas alterações pelos Atos Normativos 848/14 , 945/16, e 1016/17. No site do MP-SP estão disponibilizadas informações em abas específicas apenas de 10 núcleos, quais sejam: Vale do Paraíba, Vale do Ribeira, Baixada Santista, Litoral Norte, Ribeirão Preto/Pardo, Pontal Paranapanema, Médio Paranapanema, Cabeceiras, Campinas e Piracicaba.

Assim, não estão disponibilizadas informações de forma pública no site do MP-SP sobre os seguintes núcleos regionais: Atibaia e Tietê/Sorocaba. Importante salientar, ainda, que estes mesmos núcleos não estão referidos nos atos normativos sobre metas anuais que foram analisados, tampouco foram encontrados no sistema de registros de procedimentos SIS-MP.

Por isso, para fins didáticos serão considerados para análise os seguintes núcleos regionais, numerados conforme registrado nos atos normativos das metas anuais:

- I - Núcleo Paraíba do Sul (GAEMA Vale do Paraíba)
- II - Núcleo Vale do Ribeira (GAEMA Vale do Ribeira)
- III - Núcleo Baixada Santista (GAEMA Baixada Santista)
- IV - Núcleo Litoral Norte (GAEMA Litoral Norte)
- V - Núcleo Ribeirão Preto/Pardo (GAEMA Pardo)
- VI - Núcleo Pontal Paranapanema (GAEMA Pontal Paranapanema)
- VII - Núcleo Médio Paranapanema (GAEMA Médio Paranapanema)
- VIII - Núcleo Cabeceiras (GAEMA Cabeceiras)
- IX - Núcleo Juqueri (GAEMA Juqueri). Existiu apenas entre 2013 e 2014.
- X - Núcleo Campinas (GAEMA Campinas).
- XI - Núcleo Piracicaba

Desde 2011, conforme informações do site do MP-SP, são publicados pelo Procurador Geral de Justiça as metas anuais definidas e aprovadas para cada um dos núcleos regionais do GAEMA.

A tabela 01 abaixo sistematiza os temas que foram recorrentemente encontrados nos 09 atos normativos analisados^{iv}, conjuntamente com uma breve descrição explicativa do conteúdo das macro-categorias.

REALIZAÇÃO



Tabela 1:

Macro-categorias das metas de atuação do GAEMA

Meta/Assunto	Descrição do conteúdo
Saneamento e coleta de lixo	Coleta e destinação final de resíduos sólidos, coleta seletiva, tratamento de esgoto doméstico/industrial, logística reversa, qualidade da água.
Atividade de grande impacto	Atividades de grande impacto ambiental de caráter regional e políticas públicas
APP e reserva legal	Espaços territoriais especialmente protegidos e seus atributos naturais
Unidade de Conservação	Gestão Ambiental e Criação de Unidades de Conservação
Complexos vegetacionais	Proteção de vegetações específicas como: mata atlântica, restinga, mangue, costão rochoso, cerrado, etc
Uso e conservação do solo	Gestão Ambiental e Criação de Unidades de Conservação
Recursos Hídricos	Universalização do acesso à água potável; Plano de Segurança da Água; Combate ao uso sem autorização da água; Avaliação da necessidade de criação de Agência de Águas; Proteção das áreas de nascentes e várzeas de rios; Proteção contra impactos à recarga do Aquífero Guarani; Recuperação da disponibilidade hídrica e da qualidade dos cursos d'água; Combate à exploração indiscriminada de águas subterrâneas
Desenvolvimento Urbano	Regularização fundiária de interesse social; Combate à ocupações de áreas de várzeas não urbanizadas
Exploração da Camada Pré-sal	Compensações ambientais pelas obras do Pré-sal
Fauna	Medidas para implementação de política pública regional de gestão e proteção da fauna silvestre
Poluição Atmosférica	Identificação e controle das principais fontes de poluição atmosférica; Inspeção veicular;

REALIZAÇÃO



	Monitoramento de atividades industriais; Acompanhamento dos Planos de Mobilidade Urbana
Uso abusivo de Agrotóxicos	Transporte, armazenamento, logística reversa de embalagens e sobra de produtos, disposição irregular, diagnóstico e combate ao uso inadequado e abusivo
Educação Ambiental	Implantação, ampliação e eficiência de programas de educação ambiental para a população.

Fonte: elaboração própria

De modo geral, a observação dos conteúdos das principais metas regionais identificadas revela uma preocupação do GAEMA em realizar atividades de fiscalização, monitoramento e diagnóstico para preservação de recursos ambientais, bem como uma postura ativa para a implantação de programas, políticas públicas e Planos Municipais.

Ressalta-se que algumas das descrições das metas não apenas mencionam diretamente a necessidade de implantação de determinada política (ig. política pública de gestão e proteção da fauna silvestre), como também apresentam medidas relacionadas ao ciclo de políticas públicas e às atribuições dos poderes eleitos, como avaliar, identificar, criar, em relação à diversos temas da política ambiental, como: coleta de resíduos sólidos, instalação de rede de esgoto, universalização da água potável, e regularização fundiária.

Nesse sentido, as descrições das metas nos atos normativos confirmam a teoria de Silva (2001), segunda a qual existem promotores de justiça cuja prática visa ao alargamento das funções tradicionais dos membros do MP, isto é, extrapolam o mero acompanhamento processual e a produção de pareceres. Mais ainda, é possível afirmar que os atos normativos revelam uma orientação institucional, confirmada pelo Procurador Geral, no sentido de estimular e orientar a atuação de membros do GAEMA em políticas públicas municipais e regionais.

O segundo tipo de informação que foi possível extrair dos atos normativos, para além dos temas priorizados e a forma de descrição, foi a distribuição de metas por núcleo regional ao longo do tempo. A tabela 02 apresenta esse panorama.

REALIZAÇÃO



Tabela 2:

Metas distribuídas por núcleo regional no tempo

Meta/Assunto	Núcleos Regionais (número)	Anos de publicação
Saneamento e coleta de lixo	Todos os núcleos	2011 a 2019
Atividade de grande impacto	Todos os núcleos	2011 a 2019
APP e reserva legal	Todos os núcleos	2011 a 2019
Unidade de conservação	Todos os núcleos	2011 a 2019
Complexos vegetacionais	Todos os núcleos	2011 a 2019
Uso e conservação do solo	I, II, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI	2011 a 2019
Recursos hídricos	I, III, V, VI, VII, VIII, X, XI	2011 a 2019
Desenvolvimento urbano	IV, VIII, IX, X, XI	2011 a 2019
Exploração camada Pré-sal	III e IV	2011 a 2019
Fauna	I, II, V, VI, VII, VIII, X, XI	2012 a 2019
Poluição Atmosférica	I, X, XI	2013 a 2019
Uso abusivo de agrotóxico	I, II, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI	2014 a 2019
Educação Ambiental	I, V, XI	2017 a 2019

Fonte: elaboração própria

O primeiro olhar sobre a tabela 02 permite constatar que os seis primeiros temas estiveram presentes em todos os núcleos do GAEMA desde 2011 e de modo ininterrupto. Aliás, com relação ao tempo, percebe-se que nenhum dos assuntos identificados foi excluído após sua primeira publicação. O que essa informação significa na prática?

Algumas questões e hipóteses que se impõem são: i) Que esses são temas que continuam sendo considerados centrais para o MP-SP? ii) Que as metas não têm alcançado o sucesso desejado e por isso são reiteradas? iii) Que a elaboração de atos normativos não passa por um processo de avaliação, diminuindo a capacidade de inovação e reproduzindo o conteúdo de anos anteriores? Tais questões revelam a preservação das metas como um *modus operandi* do GAEMA, o que levanta novas agendas de pesquisa a fim de investigar os motivos de tal comportamento.

Com relação a particularidade de determinados assuntos, é possível compreender o motivo pelo qual o tema da exploração da camada Pré-sal está restrito a apenas dois núcleos, uma vez que são os únicos localizados no litoral (Baixada Santista e Litoral Norte). Ainda é possível observar o surgimento de pautas novas nos anos de 2012, 2013, 2014 e 2017, quais sejam: fauna, poluição atmosférica, uso de agrotóxico e educação ambiental.

REALIZAÇÃO



Além disso, nos atos normativos sobre as metas anuais de 2018 e 2019 foi identificada alteração do parágrafo primeiro para o reconhecimento de temáticas prioritárias para toda a região, veja-se:

Art. 1o. Ficam estabelecidas como metas gerais, no biênio 2018/2019, para os núcleos de atuação do GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE (GAEMA) e das Redes Protetiva de Meio Ambiente, as iniciativas e medidas, prioritariamente, para fiscalização e implementação de políticas públicas ambientais, sem se olvidar das peculiaridades regionais, relacionadas às matérias a seguir descritas:

- a) Saneamento Básico (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais urbanas);
- b) Unidade de Conservação; e
- c) Agrotóxicos (Ato Normativo nº 1091/2018 e Resolução nº 1158/2019)

Nesse sentido, a introdução desse artigo nos últimos dois anos revela que dentre os 13 principais temas eleitos pelos núcleos, foi emitida uma orientação para que fossem priorizadas medidas de fiscalização e implementação de políticas públicas em três campos específicos: saneamento, unidade de conservação e agrotóxicos. Isso revela, mais uma vez, a importância que o GAEMA tem atribuído ao tema das políticas públicas e como grupo de atuação estratégica, dirigido por metas e temas específicos, entende que é essencial se posicionar no processo decisório que as envolvem.

Por outro lado, ao menos em tese, é possível verificar por meio dos relatórios de produtividade previstos no art. 12 do Ato Normativo 552/08 quais têm sido os instrumentos judiciais e extrajudiciais mobilizados pelos diferentes núcleos para fiscalizar e implementar políticas públicas, bem como quais assuntos têm sido eleitos nesses procedimentos. Assim, o próximo tópico pretende abordar os achados sobre as estratégias de atuação dos núcleos regionais do GAEMA.

4.2 Análise das estratégias de atuação

Segundo o disposto no art. 12 do Ato Normativo 552/08, uma das atividades obrigatórias da Secretaria Executiva do GAEMA seria a publicação de relatório anual de atividades e produtividade. O parágrafo único do artigo ainda indica que o Centro de Apoio Operacional (CAO) Cível e de Tutela Coletiva seria responsável pelo cadastramento, análise e arquivamento dos dados constantes nos relatórios. Nesse sentido, conforme descrito na metodologia, não foi possível identificar no site oficial do MP-SP a publicação dos referidos relatórios de produtividades, de modo que procedeu-se a solicitação dos mesmos via pedido de acesso à informação, o qual foi indeferido e segue em fase de recurso.

Diante da ausência dos relatórios, foi realizada a coleta manual de dados dos procedimentos em andamento instaurados pelo GAEMA e registrados no SIS-MP. O objetivo de dessa coleta era descobrir quais as estratégias de atuação dos diferentes núcleos regionais a partir dos instrumentos de ação eleitos. Os resultados podem ser verificados na tabela 03 e no gráfico 01. É importante ressaltar que esses dados possuem as seguintes limitações analíticas:

REALIZAÇÃO



(i) eles são referentes aos procedimentos em andamento e não revelam, portanto, a atuação global dos GAEMAs, para a qual seria necessário observar a totalidade dos procedimentos e (ii) o SIS-MP considera o Inquérito Civil como um procedimento extrajudicial, entretanto, este pode resultar em uma ACP ao final da investigação. Apesar disso, esses achados ajudam a traçar tendências na forma de atuação dos órgãos.

Tabela 3:

Registros de Procedimentos em andamento por Núcleo de Atuação

Núcleo	Total	Ação Civil	IP	NF	PAA	PPIC	IC	Soma Extrajud.
I - V. Paraíba	450	231	0	3	65	3	148	219
II - V. Ribeira	480	306	0	18	1	0	155	174
III - B. Santista	346	40	0	6	2	0	298	306
IV - Litoral N.	425	234	0	18	22	0	151	191
V – Pardo	994	839	0	5	12	0	138	155
VI - Pontal P.	357	144	0	9	21	0	183	213
VII - Médio P.	204	122	0	1	5	0	76	82
VIII- Cabeceiras	239	40	0	3	16	0	180	199
IX – Juqueri	8	8	0	0	0	0	0	0
X – Campinas	54	3	0	2	22	0	27	51
XI – Piracicaba	66	10	0	1	4	0	51	56

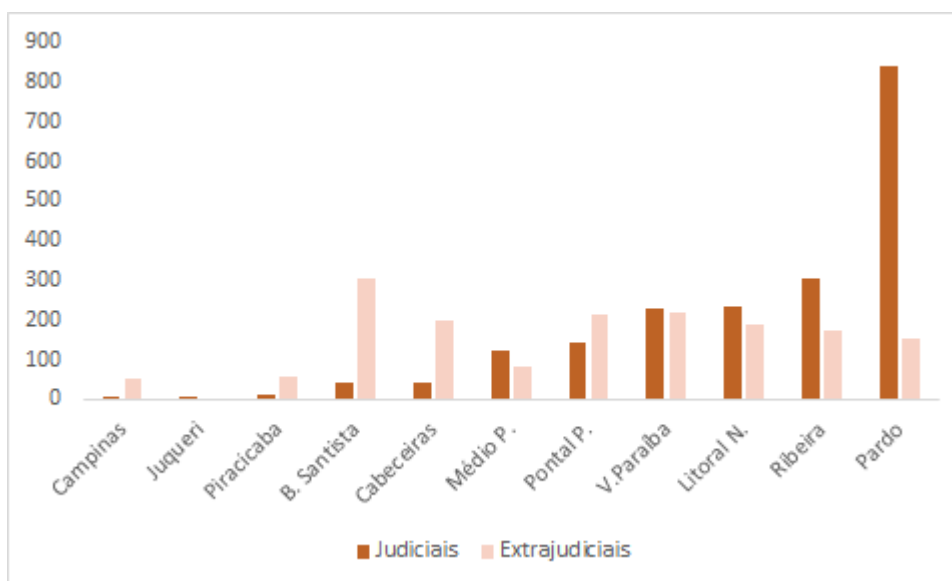
Nota. IP: Inquérito Policial; NF: Notícia de Fato; PAA: Procedimento Administrativo de Acompanhamento; PPIC: Procedimento Preparatório de Inquérito Civil; IC: Inquérito Civil.

Na tabela 03 foram coletados dados sobre a instauração de procedimentos judiciais, qual seja a ação civil pública, e procedimentos extrajudiciais. A partir da comparação das colunas em cinza claro é possível descobrir qual o tipo de atuação foi privilegiado por cada núcleo ao longo do tempo. Assim, tem-se que seis núcleos (Médio P.; V. Paraíba; Litoral N.; Ribeira; Pardo e Juqueri) optaram majoritariamente pelo uso do procedimento da ação civil, enquanto os demais priorizaram instrumentos extrajudiciais de atuação em conformidade com as recomendações do Ato Normativo 552/08 que instituiu o GAEMA, conforme demonstrado no gráfico 01.

REALIZAÇÃO



Gráfico 1:

Tipos de procedimentos em andamento nos GAEMAs

Fonte: elaboração própria

Nesse sentido, uma primeira conclusão interessante, dentro da limitação dos dados apontada acima, é que uma quantidade significativa de núcleos, pelo menos metade deles, não utilizam a judicialização de forma subsidiária como era o esperado. Abre-se, assim, a hipótese de que a despeito da recomendação normativa, a atuação dos promotores designados para atuação nos grupos especiais pode acabar por reproduzir a lógica do tipo ideal do promotor de gabinete, isto é, aquele que privilegia o uso de medidas judiciais.

Para além dos perfis dos promotores, caberia investigar com mais detalhes se a utilização massiva de ações civis por parte do GAEMA sinalizaria uma reação ao descumprimento massivo de acordos firmados em inquéritos civis, como os termos de ajustamento de conduta.

Por outro lado, como a atuação do GAEMA não apresenta limitação territorial, estendendo-se por todo o estado paulista, é possível que a judicialização seja uma estratégia para influenciar políticas públicas em localidades afastadas dos centros urbanos e dominadas por configurações políticas coronelistas ou oligárquicas, vislumbrando-se o judiciário como o melhor fórum para impor uma agenda pública e dar voz aos menos favorecidos (Vianna; Burgos, 2002).

Cabe pontuar, ainda, que as dificuldades em conseguir acessar informações previstas em normativas internas, como os relatórios de atividade e produtividade, e atas de reunião, impossibilitaram que fossem estabelecidas correlações diretas entre as metas estabelecidas e os assuntos mais recorrentes dos procedimentos de todos os núcleos. Por isso, de modo a aprofundar a investigação foi eleito o núcleo do GAEMA Cabeceiras, o qual disponibilizou por meio de pedido de LAI algumas de suas atas de reunião.

REALIZAÇÃO



4.3 Análise do GAEMA Cabeceiras

A sede do GAEMA Cabeceiras está localizada no centro da capital de São Paulo e compreende outros 14 municípios^v, cada qual com um promotor representante, e todos pertencentes à bacia hidrográfica do Alto Tietê. As metas relacionadas a esse núcleo começaram a ser publicadas a partir de 2012. A tabela 04 apresenta os assuntos/metaprioritários do núcleo ao longo do tempo.

Tabela 4:

Metas GAEMA Cabeceiras ao longo do tempo

Assunto	Ano da primeira aparição - Ano final
Saneamento e coleta de lixo	2012 - 2019
Atividade de grande impacto	2012-2019
APP e reserva legal	2012-2019
Recursos Hídricos	2012 - 2019
Unidade de conservação	2013 - 2019
Desenvolvimento urbano	2013-2019
Complexos Vegetacionais	2014-2019
Uso e conservação do solo	2014-2019
Uso abusivo de Agrotóxico	2014-2019
Fauna	2015-2019

Fonte: elaboração própria

Conforme mencionado, foi possível obter acesso, via pedido de informação, às atas de reunião para formulação de metas do GAEMA Cabeceiras referentes aos anos de 2018-2019 e 2019-2020. Com relação aos assuntos, foram adicionadas 03 novas metas na formulação de metas para o ano de 2020^{vi}, quais sejam: i) a fiscalização da regularidade e eficiência do licenciamento ambiental municipal, ii) fiscalização da regularidade e eficiência dos Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente (CONDEMAS), e iii) acompanhamento de políticas públicas de fiscalização das áreas de mananciais.

Outra informação extraída das atas de reunião acessadas é que estiveram presentes somente promotores, tendo sido registrado o convite a todos os promotores das comarcas abrangidas e uma baixa presença de membros. Em 2018, por exemplo, para a formulação de metas de 2019 estiveram presentes apenas 02 promotores do total de 14, sendo que um deles era o Secretário do GAEMA Cabeceiras. Já em 2019, contabilizou-se a presença 04 promotores, sendo 03 deles externos. Assim, é importante considerar que a elaboração de metas dos últimos dois anos não é necessariamente representativa das prioridades de todas as comarcas abrangidas pela região de Cabeceiras, uma vez menos de 30% do total de promotores convidados participaram.

REALIZAÇÃO



Além da baixa presença registrada entre os próprios membros do MP para deliberação de metas, observou-se que não há registros nestes documentos de participação de organizações governamentais especializadas na temática ambiental, como a CETESB (Companhia Ambiental do Estado de São Paulo) e a participação de membros da sociedade civil. Tal informação pode indicar uma deficiência do núcleo em dialogar e estabelecer intermediações com órgãos da administração pública e com a população.

5. Considerações finais

O presente artigo buscou compreender, a partir de documentos oficiais e informações fornecidas pelo MP-SP, algumas das práticas de atuação do GAEMA, especialmente a atividade de formulação de metas anuais e o uso de instrumentos judiciais e extrajudiciais com vistas a prevenir e remediar danos ambientais no Estado de São Paulo. Para tanto, foram coletados e apresentados os dados sobre: a normativa de institucionalização do GAEMA, a normativa sobre metas anuais, e os resultados do SIS-MP sobre uso de ações judiciais ou extrajudiciais.

Com relação à normativa de institucionalização (Ato Normativo nº 552/2008), identificou-se um esforço no texto em garantir a diferenciação entre as categorias "promotor natural" e "promotor do GAEMA". Os arts. 5º e 6º, nesse sentido, explicitam que a atuação deve ser integrada e não concorrente e, inclusive, destacam que a atuação do promotor do GAEMA em juízo necessita da anuência do promotor natural. Relativamente às metas, foi possível observar um alargamento da agenda de temas e prioridades por núcleo regional - isto é, observou-se tanto a adição de novas categorias de atuação, como a perpetuação de antigas ao longo dos anos.

Tal característica de alargamento vai ao encontro da lógica estabelecida pelo sistema ONU de proteção de Direitos. Isto é, o sistema internacional de direitos humanos é pautado pelos princípios da expansão progressiva e da proibição ao regresso (Canotilho, 2003). Assim, ainda que não tenha sido possível identificar uma menção expressa nos atos normativos para elaboração de metas do GAEMA a parâmetros internacionais, é possível estabelecer correlações entre os temas considerados prioritários pelo grupo e o conteúdo programático da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

A Agenda 2030 prevê 169 metas globais em três dimensões - econômica, social, e ambiental - as quais estão resumidas em 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS). O Brasil ratificou a agenda em 2018, realizando um processo no âmbito federal para adaptação das metas da ONU à realidade nacional, o qual resultou na consolidação 167 metas para o país (Silva, 2018). Dentre os ODS, destacam-se: a gestão sustentável da água e saneamento (objetivo 06), a promoção de cidades e comunidades sustentáveis (objetivo 11), ações contra mudança global do clima (objetivo 13), conservação do uso de oceanos, mares e recursos marinhos (objetivo 14), e a proteção, recuperação e uso sustentável dos ecossistemas terrestres (objetivo 15).

De certa forma, é possível perceber que o objetivo 06 se relaciona as metas do GAEMA sobre saneamento e coleta de lixo. Da mesma forma, a meta 11 pode ser identificada com as metas do GAEMA para o desenvolvimento urbano e combate à poluição atmosférica. Por sua vez, os objetivos 13, 14 e 15 se correlacionam com as metas para a promoção de unidades de conservação, das APPs, dos recursos hídricos, dos complexos vegetacionais, da fauna, do combate ao uso abusivo de agrotóxicos e, até mesmo, com a educação ambiental. Nesse sentido,

REALIZAÇÃO



é possível afirmar que todas as metas do GAEMA estão contempladas por pelo menos uma categoria dos ODS.

Finalmente, com relação à análise dos dados sobre a utilização de instrumentos judiciais e extrajudiciais foi possível observar duas tendências de atuação: seis núcleos (I, II, IV, V, VII, e IX) optaram majoritariamente pelo uso do procedimento da ação civil, e os outros cinco núcleos (III, VI, VIII, X, XI) priorizaram instrumentos extrajudiciais. A articulação dos achados sobre a priorização da judicialização, a despeito do que prevê a normativa interna do GAEMA, com parte literatura produzida sobre a instituição Ministério Público, iluminam hipóteses em disputa sobre o papel dos promotores públicos.

De todo modo, ainda que a pesquisa não seja capaz de confirmar ou refutar as hipóteses delineadas sobre as práticas observadas, o que a análise dos documentos e dados produzidos foi capaz de revelar sobre as dinâmicas dos profissionais do GAEMA se relaciona à ideia de superação de uma lógica de atuação de gabinete, ou seja, puramente judicial e individual (Silva, 2001).

Portanto, a utilização de metas como estratégia institucional para criação de uma agenda comum e a ampliação do escopo de instrumentos de ação potencializam práticas que extrapolam as funções tradicionais da promotoria, impulsionando o GAEMA para se tornar um ator relevante na implementação da política ambiental, especialmente em âmbito municipal. Futuras agendas de pesquisa são necessárias para compreender qual o impacto dessa atuação nos municípios e na política local.

Referências

Ato Normativo n. 552, de 04 de setembro de 2008. Institui o Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente (GAEMA) e a Rede de Atuação Protetiva do Meio Ambiente, no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, e dá outras providências. Recuperado de http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/552.pdf

Ato normativo nº 1091/2018-PGJ, de 19 de julho de 2018. Dispõe sobre as metas gerais e regionais para a atuação do Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente (GAEMA) e da Rede de Atuação Protetiva do Meio Ambiente, para o ano de 2018.

Resolução nº 1158/19-PGJ, de 28 de junho de 2019. Dispõe sobre as metas gerais e regionais para a atuação do Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente (GAEMA) e da Rede de Atuação Protetiva do Meio Ambiente, para o ano de 2019.

Arantes, R. B. (2007). Ministério Público na fronteira entre a Justiça e a Política. *Justitia, São Paulo*, 64(197), 325-338.

Canotilho, J. J. G. (2003). *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, DL 2003.

Kerche, F. (2007). Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. *Dados*, 50(2), 259-279.

REALIZAÇÃO



Ribeiro, L. M. L. (2017). Ministério Público: Velha instituição com novas funções?. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (113), 51-82.

Sadek, M. T., Sanches Filho, A. O., Debert, G. G., Cunha, L. G. S., Arantes, R. B., & Cavalcanti, R. B. (2009). Justiça e cidadania no Brasil.

Silva, C. A. (2001). Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 16(45), 127-144.

Silva, E. R. A. D. C. (2018). Agenda 2030: ODS-Metas nacionais dos objetivos de desenvolvimento sustentável.

Silva, J. A. da & Florêncio, P. de A. e L. (2011). Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. *Revista do Serviço Público Brasília* 62 (2): 119-136 Abr/Jun.

Vianna, L. W. (2002). BURGOS, Marcelo. Revolução processual do direito e democracia progressiva. *A democracia e os três poderes no Brasil. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ/FAPERJ.*

Apêndices, anexos e notas de final de texto

ⁱ Este artigo é resultado parcial de pesquisa desenvolvida no Núcleo de Justiça e Constituição (NJC) da FGV Direito SP e financiada pelo Fundo de Pesquisa Aplicada da Presidência da FGV.

ⁱⁱ A contabilização de membros ativos no MP-SP foi realizada por meio de consulta à planilha do quadro de membros referente ao mês de fevereiro do ano de 2020. A planilha está disponibilizada no site da instituição e pode ser acessada em:

http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Portal_da_Transparencia/Gestao_Pessoas/Quadro_Membros/membros_2020/Membros_2020_Ativos

ⁱⁱⁱ Segundo informações do site está indicada a seguinte quantidade de promotores nomeados como responsáveis por região: 02 promotores na Baixada Santista, 01 promotor em Cabeceiras, 01 promotor em Campinas, 02 promotores no Litoral Norte, 01 Promotor no Médio Paranapanema, 2 promotores em Pardo, 02 promotores em Piracicaba, 01 promotor no Vale da Paraíba, 01 promotor no Vale do Ribeira, e nenhuma indicação nominal de promotor no Pontal Paranapanema. Informações disponíveis no site da instituição em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/rede_gaema

^{iv} Os números dos atos normativos sobre as metas anuais são: Ato 682/11, Ato 725/12, Ato 758/2013, Ato 811/14, Ato 893/15, Ato 958/16, Ato 1.040/17, Ato 1.091/18 e Ato 1.158/19.

^v Municípios compreendidos pelo GAEMA Cabeceiras: Arujá, Biritiba Mirim, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Suzano, Caieiras, Cajamar, Francisco Morato, Franco da Rocha, Mairiporã e Ferraz de Vasconcelos.

^{vi} O Ato Normativo com as metas para o ano de 2020 não tinham sido publicizadas no site do MP-SP até a última consulta em 31.05.2020.

REALIZAÇÃO

