

Universidade de Brasília
Departamento de Serviço Social

**Sobre quem defende o presente do futuro da Nação:
A atuação do Ministério Público na defesa dos direitos da criança e do adolescente no
Distrito Federal.**

Nissa Maiara Silva Medeiros Furtado

Brasília
2009



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

NISSA MAIARA SILVA MEDEIROS FURTADO

**SOBRE QUEM DEFENDE O PRESENTE DO FUTURO DA NAÇÃO: A ATUAÇÃO
DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE NO DISTRITO FEDERAL.**

BRASÍLIA

2009

NISSA MAIARA SILVA MEDEIROS FURTADO

**SOBRE QUEM DEFENDE O PRESENTE DO FUTURO DA NAÇÃO: A ATUAÇÃO
DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE NO DISTRITO FEDERAL.**

**Dissertação apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Política Social
do Departamento de Serviço Social da
Universidade de Brasília – UnB – como
requisito parcial para a obtenção do
título de mestre em Política Social.**

**Orientador: Prof. Dr. MÁRIO
ÂNGELO SILVA**

**Brasília
2009**

NISSA MAIARA SILVA MEDEIROS FURTADO

**SOBRE QUEM DEFENDE O PRESENTE DO FUTURO DA NAÇÃO: A ATUAÇÃO
DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE NO DISTRITO FEDERAL.**

**Dissertação apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Política Social
do Departamento de Serviço Social da
Universidade de Brasília – UnB – como
requisito parcial para a obtenção do
título de mestre em Política Social.**

Aprovada em 19 de janeiro de 2009.

BANCA EXAMINADORA

**Prof. Dr. Mário Ângelo Silva
(Orientador – UnB)**

**Prof. Dr. Vicente de Paula Faleiros
(Membro Titular – UnB)**

**Promotor de Justiça Dr. Anderson Pereira de Andrade
(Membro Titular - MPDFT)**

**Dedico este trabalho a todas as
crianças e adolescentes brasileiros nas
pessoinhas muito queridas das minhas
sobrinhas Raíssa e Ynaê.**

Agradecimentos

Agradeço primeiramente a Deus por que tudo que tenho e conquisto devo a Ele.

Agradeço as orientações e apoio do meu orientador professor Mário Ângelo Silva.

Agradeço ao professor Vicente de Paula Faleiros e ao doutor Anderson por concordarem em ler o meu trabalho e participar da banca de defesa.

Agradeço aos colegas promotores e servidores da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude com quem tenho aprendido cotidianamente.

Agradeço em especial aos promotores e servidores que tão gentilmente participaram das entrevistas, a eles eu devo a riqueza do trabalho.

Agradeço ao Alison e a doutora Luísa pelo apoio na etapa do projeto que resultou na presente dissertação.

Agradeço a minha família, que é sempre o meu alicerce, pelo incentivo e a Fred, meu pequeno querido, pela motivação para chegar até o fim.

Agradeço especialmente a minha mãe pela revisão paciente do texto e a Tayane pelo apoio imensurável com as entrevistas.

A todos um grande abraço, essa conquista eu compartilho com vocês!

RESUMO

Nesta dissertação, discute-se a atuação do Ministério Público na defesa dos direitos da criança e do adolescente no Distrito Federal. O interesse pela temática se justifica pela importância e visibilidade das ações do Ministério Público como mediador de interesses e conflitos em defesa de tais direitos. Tal tema ganha relevância especialmente quando se considera o atual momento histórico em que o Estado Brasileiro, com base em conceitos neoliberais, tem restringido sua função de provedor de políticas sociais universalizantes, adotando medidas cada vez mais seletivas, focalistas e residuais. Diante deste processo de precarização e diminuição de direitos já conquistados, o Ministério Público tem a potencialidade de ser um forte instrumento de controle social democrático, graças a sua missão constitucional, e tem realmente sido percebido pela sociedade como uma possibilidade de ter seus direitos assegurados. Tal mecanismo de controle social democrático, assim como outros previstos em normas e leis, tais como, os Conselhos de Defesa de Direitos, é essencial para o exercício democrático de direito e tomam uma importância especial no contexto atual marcado por retração de direitos sociais, que afetam especialmente os segmentos da sociedade mais vulneráveis, entre eles as crianças e adolescentes. Nesse sentido, o objetivo proposto na presente dissertação é compreender e analisar as estratégias tanto jurídicas, quanto políticas e sociais, adotadas pela Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude, órgão executor do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, no cumprimento de sua missão institucional e constitucional, de assegurar o cumprimento e a exigibilidade dos direitos instituídos, com responsabilização judicial, administrativa e social do Poder Público, em situações de desrespeito e violação dos direitos assegurados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Palavras-chave: Ministério Público, Poder Público, Direitos Infanto-Juvenis, Política Social, Controle Social Democrático.

Abstract

In this dissertation, discusses the Ministério Público in defending the rights of children and adolescents in the Distrito Federal. Interested in the topic is justified by the importance and visibility of the actions of prosecutors as a mediator in conflicts of interest and protection of such rights. This issue gained particular relevance when considering the current historic moment in which the Brazilian State, based on neoliberal concepts, has restricted their role as provider of universalizing social policies, adopting measures increasingly selective, focal and waste. In this process of impoverishment and reduction of duties already won, the prosecutor has the potential to be a strong democratic instrument of social control, thanks to its constitutional mission, and has really been perceived by society as a chance to have their rights guaranteed. Such a democratic mechanism of social control, as provided for in other rules and laws, such as the Conselhos de Defesa de Direitos, is essential to the exercise of democratic rights and take a special importance in the current context marked by shrinkage of social rights, which particularly affect the most vulnerable segments of society, including children and adolescents. Accordingly, the objective proposed in this dissertation is to understand and analyze the strategies both legal, as political and social, adopted by the Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude, executing agency of the Distrito Federal e Territórios, in compliance with its institutional and constitutional mission to ensure compliance and enforceability of the duties imposed, with judicial accountability, administrative and social of the government in situations of disregard and violation of rights guaranteed by the Estatuto da Criança e do Adolescente.

Keywords: Ministério Público, Public Power, Child and Youth Rights, Social Policy, Democratic Social Control

APRESENTAÇÃO

A presente dissertação cumpre exigências para obtenção do título de mestre no Mestrado em Política Social da Universidade de Brasília, com o título *A atuação do Ministério Público na defesa dos direitos da criança e do adolescente no Distrito Federal*. O interesse por esta temática tem origem na minha atuação profissional na Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude – PDIJ do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, onde exerço o cargo de Assistente Social desde 2005, quando fui admitida por concurso público.

Tal interesse tem como justificativa a importância e visibilidade das ações do Ministério Público como mediador de interesses e conflitos em defesa dos direitos da criança e adolescentes no Distrito Federal. Tal tema ganha relevância especialmente quando se considera o atual momento histórico em que o Estado Brasileiro, com base em conceitos neoliberais, tem restringido sua função de provedor de políticas sociais universalizantes, adotando abordagens cada vez mais seletivas, focalistas e residuais.

Diante deste processo de precarização e diminuição de direitos já conquistados, o Ministério Público tem a potencialidade de ser um forte instrumento de controle de defesa de direitos, graças a sua missão constitucional, e tem realmente sido percebido pela sociedade como uma possibilidade de ter seus direitos assegurados.

O Ministério Público é incumbido, na Constituição Federal de 1988, de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis (Art. 127). Além disso, tem como função, entre outras, “zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia” (Art. 129). Para tanto, conta com alguns instrumentos institucionais e constitucionais que serão objeto de análise. São eles:

- Recomendações - Relatórios anuais ou especiais contendo recomendações para que sejam observados os direitos assegurados na Constituição Federal e Distrital pelo Poder Público e serviços de relevância pública;
- Termo de Ajustamento de Conduta - Compromisso com título executivo extrajudicial onde são fixadas obrigações com previsão de multa pelo não cumprimento;
- Ação Civil Pública - Ação Judicial que visa à proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Cabe informar sobre a estrutura do Ministério Público, instituição de interesse do trabalho em tela. O Ministério Público é constituído pelo Ministério Público da União e pelos

Ministérios Públicos Estaduais. O Ministério Público da União, por sua vez, é dividido em quatro ramos: Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

O ramo que interessa à pesquisa é o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT. Tal ramo do Ministério Público da União é composto por Procuradorias e por Promotorias com atuação nas áreas criminais, cíveis e especializadas. As Promotorias de Justiça criminais e cíveis são descentralizadas e têm atuação em todas as Regiões Administrativas do Distrito Federal. Já as Promotorias Especializadas são centralizadas.

A Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude – PDIJ é uma das Promotorias Especializadas do MPDFT. Ela está situada na Região Administrativa de Brasília, em sede própria, localizada na Asa Norte. A PDIJ é composta por quatorze promotorias, sendo que cada promotoria corresponde a um promotor de justiça. A PDIJ atua em três áreas distintas, sendo: área civil, área infracional e de execução de medidas sócio-educativas.

As promotorias da PDIJ são distribuídas da seguinte forma:

- Quatro Promotorias Cíveis e de Defesa dos Direitos Individuais, Difusos e Coletivos da Infância e da Juventude. Os promotores de justiça que atuam nessa área têm a atribuição de defender os interesses de crianças e adolescentes e zelar pela proteção de seus interesses individuais, difusos ou coletivos. O público atendido são crianças e adolescentes em situação de risco, ou seja, com seus direitos ameaçados ou violados.
- Oito Promotorias Infracionais da Infância e da Juventude. Os promotores de justiça que atuam nessa área têm a atribuição de promover e acompanhar os procedimentos relativos a atos infracionais atribuídos a adolescentes. O público atendido são adolescentes a quem se atribua o cometimento de atos infracionais.
- Duas Promotorias de Execuções de Medidas sócio-educativas. Os promotores de justiça que atuam nessa área têm a atribuição de agir nos procedimentos relativos à execução de medidas sócio-educativas de adolescente em conflito com a lei sentenciado e de zelar pelos seus direitos. O público atendido são adolescentes já sentenciados e em execução de medida sócio-educativa por cometimento de ato infracional.

Os promotores de justiça que atuam na PDIJ, contam com apoio técnico do Núcleo de Apoio Institucional, responsável pela realização de eventos e pela articulação interinstitucional, do Setor Psicossocial Infanto-Juvenil, responsável por assessorar os promotores nos assuntos afetos ao Serviço Social e à Psicologia, contam ainda, com a

assessoria de analistas processuais (assessoria jurídica) e recentemente com um analista de orçamento. Além do apoio técnico mencionado, os promotores de justiça dispõem de pessoal para apoio operacional e administrativo.

A atuação da PDIJ no controle social democrático do Poder Público no que se refere ao cumprimento efetivo dos direitos afetos a crianças e a adolescentes garantidos no Estatuto da Criança e do Adolescente será o objeto de interesse do trabalho.

A dissertação que agora se apresenta é constituída por: introdução; a primeira parte, onde é apresentado o referencial teórico, composta por três capítulos; a segunda parte, composta por cinco capítulos onde se analisa os casos eleitos para estudo e, por fim, as considerações finais.

Na introdução, encontra-se a problematização do objeto e são colocadas as questões e os objetivos propostos, bem como, a metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa.

A primeira parte, constituída pelos três primeiros capítulos, traz o referencial teórico que norteou as análises, os principais conceitos e categorias de análise.

No capítulo I é apresentada a discussão sobre a relação Estado e Sociedade e os direitos que se originam e se consolidam como resultado dessa relação. Já o capítulo II coloca a evolução histórico estrutural da relação Estado e sociedade e a garantia de direitos, em âmbito mundial, no Brasil e no caso específico da garantia de direitos de crianças e adolescentes no Brasil. O capítulo III relata a função constitucional do Ministério Público como instância jurídico-legal viabilizadora de direitos e a função de controle que exerce sobre os atos e omissões do Poder Público.

Na segunda parte do trabalho encontra-se a análise dos casos selecionados para estudo. No capítulo IV é discutida a Ação Civil Pública com vistas à garantia do direito de crianças e adolescentes à saúde mental. O capítulo V traz a discussão sobre a participação da PDIJ na Comissão Intersetorial que elaborou o Plano Distrital de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.

No capítulo VI é analisado o Termo de Ajustamento de Conduta firmado com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social para contratação de pessoal; no capítulo VII é apresentada a experiência de reuniões periódicas entre a PDIJ e os Conselhos Tutelares e, por fim, no capítulo VIII a discussão é sobre o acompanhamento do orçamento público destinado às políticas públicas para crianças e adolescentes.

Finalmente é apresentado o esforço de síntese das análises realizadas ao longo da pesquisa nas considerações finais, bem como as referências bibliográficas utilizadas.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
-----------------	----

PARTE I – REFERENCIAL TEÓRICO

Capítulo I - A RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE E A GARANTIA DE DIREITOS

A Relação Estado e Sociedade.....	23
A Evolução dos Direitos Humanos.....	25
A evolução dos Direitos Humanos relativos às crianças e adolescentes.....	28

Capítulo II - O CONTEXTO HISTÓRICO ESTRUTURAL DA EVOLUÇÃO DOS DIREITOS

O Estado Liberal e a origem dos direitos civis e políticos.....	31
O Estado Social e a origem dos direitos sociais.....	33
O Estado Neoliberal e a retração dos direitos sociais.....	35
A relação Estado e sociedade e a garantia de direitos no Brasil.....	36
A relação Estado e sociedade e a garantia de direitos de crianças e adolescentes no Brasil.....	39

Capítulo III - MINISTÉRIO PÚBLICO E A GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS

Breve Histórico.....	46
A Constituição Federal de 1988 e o novo Ministério Público.....	47
O debate sobre a função do Ministério Público na defesa dos direitos sociais.....	53

PARTE II - ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS DE ATUAÇÃO DA PDIJ

Capítulo IV - O DIREITO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES A SERVIÇOS DE ATENÇÃO À SAÚDE MENTAL, A OMISSÃO DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A violação pelo governo do Distrito Federal do direito de crianças e adolescentes a serviços de atenção à saúde mental.....	63
A atuação da PDIJ na garantia do direito de crianças e adolescentes a serviços públicos de atenção à saúde mental por meio de Ação Civil Pública.....	68
A participação da sociedade na garantia do direito de crianças e adolescentes a serviços de atenção à saúde mental.....	74

Avanços e desafios na garantia do direito de crianças e adolescentes a serviços de atenção à saúde mental.....	75
--	----

Capítulo V - O DIREITO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA E A PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTRUÇÃO DO PLANO DISTRITAL PRÓ-CONVIVÊNCIA

O direito à convivência familiar e comunitária e sua garantia a partir da elaboração dos Planos Nacional e Distrital.....	79
A participação da PDIJ na elaboração do Plano Distrital Pró-Convivência Familiar e Comunitária.....	82
A participação da sociedade na elaboração do Plano Distrital Pró-Convivência Familiar e Comunitária.....	89
Avanços e desafios na garantia do direito à convivência familiar e comunitária a partir do Plano Distrital.....	90

Capítulo VI - A GARANTIA DO DIREITO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES AOS SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL POR MEIO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

A (des) assistência social no Distrito Federal: o caso dos recursos humanos.....	95
A atuação da PDIJ na garantia do direito de crianças e adolescentes a serviços de assistência social de qualidade por meio de formação de carreira pública de Estado.....	99
A participação da sociedade no Termo de Ajustamento de Conduta com vistas à garantia do direito de crianças e adolescentes a serviços de assistência social de qualidade.....	108
Avanços e desafios na formação da carreira pública de Estado para a política de assistência social a partir do Termo de Ajustamento de Conduta.....	109

Capítulo VII - A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA GARANTIA DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES A PARTIR DO FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS TUTELARES

O Conselho Tutelar: órgão fundamental para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes.....	116
As reuniões periódicas entre Conselhos Tutelares e PDIJ com vistas ao aprimoramento da atuação na garantia de direitos de crianças e adolescentes.....	120
A participação dos demais atores do Sistema de Garantia de Direitos nas reuniões periódicas entre CT e PDIJ.....	127
Avanços e Desafios observados a partir das reuniões periódicas entre CT e PDIJ.....	129

Capítulo VIII - A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA GARANTIA DOS DIREITOS DE CRINÇAS E ADOLESCETES A PARTIR DO MONITORAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO	
O orçamento público como fator essencial à efetivação de políticas públicas.....	133
O monitoramento pela PDIJ do orçamento público destinado a crianças e adolescentes no Distrito Federal.....	135
A participação da sociedade no monitoramento do OCA com vistas à garantia do direito de crianças e adolescentes a políticas públicas efetivas.....	143
Avanços e desafios observados no monitoramento do orçamento criança – OCA.....	145
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	151
REFENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	157

INTRODUÇÃO

A década de 1980 representou para o Estado Brasileiro um momento de transformação e evolução democrática onde as pressões dos movimentos populares e da sociedade organizada tomaram lugar de destaque. Este movimento da sociedade contribuiu para a consolidação do caráter democrático do processo constituinte. Tal processo culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabelece a reconstrução das instituições democráticas, o reconhecimento de novos direitos e a introdução de mecanismos de participação da sociedade civil organizada e de controle democrático.

O Ministério Público é um dos mecanismos de controle democrático estabelecido pela Constituição Federal para exercer fiscalização sobre os atos do próprio Poder Público. Tal mecanismo de controle, assim como outros previstos em normas e leis, tais como, os Conselhos de Defesa de Direitos, é essencial para o exercício democrático de direito e tomam uma importância especial no contexto atual, onde os governos têm feito a opção por políticas de cunho neoliberal que têm como consequência a retração de direitos sociais, que afetam especialmente os segmentos da sociedade mais vulneráveis entre eles as crianças e adolescentes.

Os direitos humanos e sociais das crianças e adolescentes brasileiros, graças às demandas da sociedade organizada, obtiveram um espaço privilegiado na Constituição de 1988, que estabelece em seu artigo 227 ser obrigação da família, da sociedade e do Estado assegurar, com prioridade absoluta, os direitos dessa população. Cabe, também, destacar a contribuição das declarações e convenções internacionais para o estabelecimento desta prioridade.

Em 13 de julho de 1990, o artigo 227 da Constituição Federal é regulamentado pela Lei 8.069- Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, que além de confirmar o princípio da prioridade absoluta, garantiu um patamar mais avançado de cidadania para a população infanto-juvenil, pois representou uma mudança de paradigma onde a doutrina da situação irregular foi substituída pela doutrina da proteção integral.

Esta nova concepção resultou também numa nova forma de organizar e gerir as políticas de atenção às crianças e adolescentes, o que deu origem a um Sistema de Garantia de Direitos. A idéia de Sistema de Garantia de Direitos se refere a um conjunto de atores com papéis e atribuições interligados que devem conduzir suas ações de forma integrada.

Tal sistema é constituído por atores que atuam em três frentes fundamentais: promoção dos direitos (órgãos e serviços governamentais e não-governamentais de execução

de políticas sociais), defesa dos direitos (Judiciário, Ministério Público, Secretarias de Justiça, Conselhos Tutelares e órgãos de defesa da cidadania) e controle social (Fóruns de direitos, organizações não-governamentais e os Conselhos de Direitos) (CABRAL, 1999).

Contudo, o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos deu-se tardiamente, apenas no Século XX e encontra-se hoje, no Brasil, apenas num plano formal. Ou seja, apesar do Brasil contar atualmente com uma legislação de vanguarda no que se refere aos direitos de crianças e adolescentes, que enfatiza a prioridade absoluta e a Doutrina da Proteção Integral, a realidade demonstra um quadro de extrema vulnerabilidade e violação de direitos de ampla parcela da população infanto-juvenil.

A situação de vulnerabilidade em que se encontram as crianças e adolescentes brasileiros fica explícita nas estatísticas oficiais. De acordo com os dados do IBGE de 2002, as crianças e adolescentes representam 34% da população brasileira e destes cerca da metade 48,8% de crianças e 40% de adolescentes é considerada pobre ou miserável uma vez que vivem em domicílios cuja renda *per capita* não ultrapassa a meio salário mínimo.

Tais dados retratam a realidade cotidiana que tem demonstrado que as conquistas jurídicas e conceituais afirmadas pela Constituição Federal e pelo ECA não foram concretizadas. Ou seja, os direitos estabelecidos em lei não resultaram na materialização de políticas sociais efetivas que garantam o acesso de crianças e adolescentes 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.

De fato, a opção política de priorizar o econômico em detrimento do social tem resultado em políticas sociais seletivas e focais que tem como consequência a não efetivação de direitos sociais garantidos na Constituição Federal de 1988. Tal opção política decorre da adoção pelo Estado de políticas baseadas no ideário neoliberal, que preconiza uma política de restrição de gastos sociais em nome do ajuste fiscal e prioriza o pagamento da dívida interna e externa (IAMAMOTO, 2001).

Nesse sentido, apesar da década de 1980 ter representado para o Estado Brasileiro um momento de transformação e evolução democrática onde as pressões dos movimentos populares e da sociedade organizada tomaram lugar de destaque, os direitos estabelecidos em lei não resultaram na materialização de políticas sociais efetivas. Ou seja, embora tenham ocorrido conquistas jurídicas e conceituais significativas o que se observa é que estas estão em profunda distância de sua concretização efetiva.

O desafio é, portanto, concretizar na realidade cotidiana das crianças e adolescentes do país os direitos garantidos pela legislação brasileira. Segundo Pereira (2004) uma das

formas fundamentais de concretização de direitos de cidadania conquistados pela sociedade e previstos em lei é a efetivação de políticas públicas, em especial as políticas sociais que têm como perspectiva a justiça social.

Tal posicionamento encontra eco em estudo realizado junto a atores que fazem parte do Sistema de Garantia de Direitos, onde consta opinião unânime entre estes de que "inúmeras das situações de ameaça ou violação de direitos de crianças e adolescentes estão relacionadas à ausência de políticas protetoras de fundo, particularmente de programas de apoio sociofamiliar" (AQUINO, 2004).

Como já mencionado, uma das instituições a quem cabe exigir do Poder Público o cumprimento das leis e atuar contra sua omissão na garantia dos direitos sociais é o Ministério Público. É então, de fundamental importância acompanhar se as Promotorias de Justiça, órgãos executores do Ministério Público, têm atuado nessa direção, de que forma e por meio de que mecanismos. Tal preocupação torna-se ainda mais preeminente quando os direitos violados ou ignorados referem-se à criança e ao adolescente, prioridade absoluta eleita democraticamente pela sociedade brasileira.

Nesse sentido, a Constituição Federal estabelece como função do Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Além disso, o Ministério Público possui também a função de zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia.

Cabe destacar, que a missão constitucional atribuída ao Ministério Público ultrapassa o restrito campo da atuação jurídica. Dessa forma, os promotores de justiça dispõem de um significativo espaço para definir prioridades e criar métodos, que faz com que os membros da instituição ocupem um importante espaço político de mediação (SILVA, 2001). Nesse sentido, cabe analisar se os promotores de justiça têm se apropriado de tal espaço político e como isso tem repercutido na efetivação da garantia de direitos.

O Ministério Público deve atuar de forma privilegiada na defesa dos direitos de certos segmentos da sociedade, entre eles a defesa de direitos de crianças e adolescentes, considerados prioridade absoluta, toma lugar de destaque. Nesse sentido, cabe ao Ministério Público "assegurar o cumprimento e a exigibilidade dos direitos instituídos, permitindo a responsabilização (judicial, administrativa e social) das famílias, do Poder Público ou da própria sociedade pela não observância a esses direitos ou pela sua violação" (AQUINO, 2004).

Diante do exposto, se conclui que a não efetivação de direitos sociais garantidos em lei, em razão de uma retração do papel do Estado diante da opção política baseada no ideário neoliberal, afeta principalmente parcelas da sociedade historicamente vitimizadas como é o caso de crianças e adolescentes, que apesar de terem seus direitos reconhecidos como prioridade absoluta na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, continuam sendo as principais vítimas da pobreza, da desatenção e da violência.

Sendo assim, acredita-se ser de fundamental importância que a sociedade conheça as formas de controle democrático de que dispõe para garantia de seus direitos, entre as quais o Ministério Público, que ocupa espaço de destaque, pois, conforme Silva (2001), “no contexto da politização crescente da Justiça, o Ministério Público torna-se um ator político singular, pois, situado na esfera jurídica, possui a função de defender interesses de cunho social”.

É com base nesta reflexão que surge a **questão** que norteia o presente trabalho: Quais os processos, os resultados, as dificuldades e os avanços das medidas jurídicas, políticas e sociais de controle social democrático do Poder Público adotadas pelo Ministério Público na mediação de demandas sociais e de direitos, tendo em vista a participação dos demais atores do Sistema de Garantia de Direitos nesse processo, com fins explícitos de proteção, defesa e garantia dos direitos de crianças e adolescentes, no enquadramento dos princípios doutrinários e operacionais preconizados pelo ECA?

Para que seja possível a compreensão de tal questão, de âmbito mais geral, o presente estudo procurará responder as seguintes **questões**: 1- Quais foram as principais medidas jurídicas, políticas e sociais de controle do Poder Público adotadas pela Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude com vistas à efetivação de políticas públicas direcionadas ao público infanto-juvenil no período analisado? 2- Quais estratégias e instrumentos judiciais, extrajudiciais e políticos o Ministério Público utilizou para garantir tais direitos? 3- Quais os encaminhamentos, desdobramentos e conclusões das ações judiciais, extrajudiciais e das estratégias políticas ao longo do período analisado? 4- Quais resultados a PDIJ têm alcançado no sentido de garantir os direitos de crianças e adolescentes estabelecidos pela Constituição e pelo ECA? 5- Dessas estratégias e instrumentos quais alcançaram melhores resultados, os judiciais, os extrajudiciais ou os políticos? 6- Quais as principais dificuldades encontradas pela PDIJ para garantir efetivamente o cumprimento dos direitos preconizados pelo ECA? 7- Qual o papel desempenhado pelos demais atores do Sistema de Garantia de Direitos nas ações empreendidas pela PDIJ? 8- Qual a contribuição dos profissionais de outras áreas do conhecimento que compõem as equipes técnicas de assessoria ao Ministério Público na efetivação de sua missão?

Nesse sentido, o presente trabalho terá como **objetivo geral**: Compreender e analisar as estratégias jurídicas, políticas e sociais adotadas pela Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude, órgão executor do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, no sentido do controle social democrático das ações e omissões do Poder Público, de modo a cumprir sua missão institucional e com fins explícitos de proteção, defesa e garantia dos direitos de crianças e adolescentes, no enquadramento dos princípios doutrinários e operacionais preconizados pelo ECA.

Como forma de alcançar o mencionado objetivo, procurará dar conta dos seguintes **objetivos específicos**:

- 1- Verificar quais foram as principais medidas de controle do Poder Público adotadas pela PDIJ no período analisado, no sentido da exigibilidade de efetivação e garantia dos direitos de crianças e adolescentes;
- 2- Descrever os encaminhamentos, desdobramentos e conclusões das ações judiciais e extrajudiciais, bem como, das mediações políticas ao longo do período analisado;
- 3- Avaliar quais resultados a PDIJ tem alcançado no sentido da garantia dos direitos de crianças e adolescentes a partir das medidas analisadas;
- 4- Identificar as estratégias e instrumentos, judiciais, extrajudiciais e políticos, utilizados pela PDIJ no controle do Poder Público no que se refere à garantia de direitos das crianças e dos adolescentes;
- 5- Perceber quais dessas estratégias e instrumentos alcançaram melhores resultados;
- 6- Identificar as dificuldades encontradas pela PDIJ para que sua atuação alcance resultados;
- 7- Perceber o papel desempenhado pelos demais atores do Sistema de Garantia de Direitos nas estratégias adotadas pela PDIJ; e
- 8- Perceber qual a contribuição da atuação multidisciplinar a partir da assessoria das equipes técnicas do Ministério Público, no sentido de garantir direitos estabelecidos pelo ECA.

O **objeto** da pesquisa será, portanto, a ação de controle, tanto jurídica, como política e social, exercida pela Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude sobre o Poder Público, por meio de medidas judiciais e extrajudiciais e mediações políticas, considerando-se também a participação dos demais atores do Sistema de Garantia de Direitos nesse processo, no sentido da defesa, proteção e promoção dos direitos de crianças e adolescentes preconizados pela Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA.

METODOLOGIA

As análises se reportarão à relação Estado/Sociedade e à necessidade de estabelecimento de mecanismos de controle democrático sobre as ações ou omissões das instituições do Poder Público, como é o caso da missão do Ministério Público proclamada pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Como procedimento metodológico a ser utilizado para a realização da pesquisa optou-se pela abordagem teórica histórico-materialista. Cabe, contudo, destacar, que a ortodoxia ao marxismo no presente trabalho refere-se tão somente ao método. Isto porque, considera-se, tal como Vasconcelos (2008) que uma colagem linear e ortodoxa ao pensamento marxiano ignora as limitações postas pelas condições históricas, além de dificultar a renovação histórica e teórica se constituindo numa posição anti-histórica e anti-dialética.

Dessa forma, entende-se que o marxismo se constitui na principal referência teórica, desde que se considere o processo de renovação das bases teóricas pelo qual vem passando com vistas a sua adequação ao contexto das sociedades civis complexas. Nesse sentido, acredita-se que a teoria estritamente marxista não daria conta de esgotar toda análise e, portanto, as contribuições de estudos e teorias críticas das ciências humanas e sociais foram consideradas (VASCONCELOS, 2008).

Nesse sentido, adotou-se o “marxismo em processo de renovação”, nos termos de Vasconcelos, como arcabouço teórico associado à análise qualitativa dos dados, sem, contudo descartar a contribuição dos dados quantitativos.

Trata-se de uma pesquisa exploratória, em razão do tema ser ainda pouco estudado no âmbito da Política Social e também muito recente considerando-se que a função mais ampla de garantia de direitos foi atribuída ao Ministério Público apenas na Constituição Federal de 1988.

A estratégia de pesquisa a ser utilizada será o estudo de caso, diante da necessidade de especificar e aprofundar o objeto (LAVILLE e DIONNE, 1999). Nesse sentido, o caso a ser analisado se refere à Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude do Distrito Federal. Tal aprofundamento será facilitado pela oportunidade de acesso aos documentos e à observação participante, tendo em vista que, a pesquisadora é servidora da Promotoria a ser estudada.

O fato da pesquisadora fazer parte do universo pesquisado permite ao mesmo tempo um distanciamento, pelo fato da pesquisa ser realizada com vinculação a uma instituição de ensino autônoma, mas também uma proximidade, pelo fato de se pesquisar um universo onde

se está inserido. Tal fato, traz em si vantagens e desvantagens teórico-metodológicas, ou seja, se por um lado foi possível o acesso a uma riqueza de informações e conhecimento prévio do campo analisado, por outro há a possibilidade de certo envolvimento e suspeição nas análises, o leitor da dissertação em tela deverá estar atento para tal realidade.

Para a análise foi considerado o período entre o ano de 2006, data de ingresso da pesquisadora na Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude, até o ano de 2008, ano corrente na data da conclusão da pesquisa.

A amostragem abrangerá os seguintes casos: 1- Ação Civil Pública para garantia do atendimento a crianças e adolescentes usuários de substâncias psicoativas; 2 – Participação da PDIJ na elaboração do Plano Distrital de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária; 3 – Monitoramento pela PDIJ do Orçamento Criança; 4 – Termo de Ajustamento de Conduta para a contratação de pessoal para a Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda; e 5- Reuniões periódicas com os Conselhos Tutelares.

A eleição dos referidos casos se deu a partir de pesquisa realizada no sistema de informática SISPRO- Infância, das notícias sobre a PDIJ veiculadas tanto pela mídia intra-institucional, como pela mídia local e por meio de observação participante. A partir dos meios citados foi possível observar quais foram as principais ações da PDIJ no sentido do controle social democrático sobre o governo local na garantia dos direitos da população infanto-juvenil. Além disso, os casos selecionados contemplam as várias estratégias possíveis de atuação do Ministério Público: as judiciais, as extrajudiciais e as políticas.

Para realização da pesquisa foram utilizadas fontes primárias e secundárias de informações. Nas fontes primárias foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com os promotores de justiça e servidores da PDIJ envolvidos nas ações selecionadas para análise. Além disso, foram utilizados como fontes de dados: documentos, processos, relatórios, atas de reunião e observação direta (participação da pesquisadora nas reuniões, eventos, etc). Já nas fontes secundárias foi realizada análise bibliográfica, análise documental dos procedimentos e das medidas extrajudiciais e pesquisa em sistema de informática.

Fontes Primárias:

- Entrevistas semi-estruturadas: realização de entrevistas semi-estruturadas com os promotores de justiça cíveis e servidores da equipe técnica que atuam na Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude e que foram autores ou tiveram ação

de destaque nos casos a serem analisados. As entrevistas têm o intuito de reconstruir o processo, identificar os avanços e as dificuldades encontradas;

Cabe ressaltar, que as pessoas entrevistadas fazem parte da instituição analisada e que isso influencia de certo modo o discurso, mas de forma alguma lhe retira a validade como fonte de informação. Nesse sentido, conforme Maingueneau:

“Preferimos admitir que não existe relação de exterioridade entre o funcionamento do grupo e o de seu discurso, sendo preciso pensar, desde o início, em sua imbricação. Dito de outra forma, é preciso articular as coerções que possibilitam a formação discursiva com as que possibilitam o grupo, já que estas duas instâncias são conduzidas pela mesma lógica. Não se dirá, pois, que o grupo gera um discurso do exterior, mas que a instituição discursiva possui, de alguma forma, duas faces, uma que diz respeito ao social e a outra, à linguagem” (MAINGUENEAU, 1989).

- Observação participante: como forma de apreender também as estratégias políticas de atuação do Ministério Público foram acompanhadas as reuniões regulares promovidas pela PDIJ com os Conselhos Tutelares durante o ano de 2007, além de participação em reuniões e acompanhamento dos trabalhos da Comissão Intersetorial responsável pela elaboração do Plano Distrital Pró-Convivência.

Fontes Secundárias:

- Análise bibliográfica: com a análise bibliográfica realizou-se uma revisão de textos científicos a fim de problematizar o objeto para melhor apreendê-lo, por meio da leitura de autores que se reportam à relação Estado/Sociedade, direitos, a função de controle do Ministério Público e políticas sociais, especialmente as relacionadas à criança e ao adolescente.
- Análise documental: análise dos procedimentos judiciais onde há ação do Ministério Público em desfavor do Governo do Distrito Federal, o que corresponde às Ações Cíveis Públicas, bem como os procedimentos extrajudiciais como as Recomendações, os Procedimentos de Investigação Preliminar (onde conste o Governo do Distrito Federal como autor) e os Termos de Ajustamento de Conduta.

- Consulta a sistema de informática: consulta ao sistema de informática do Ministério Público específico para controles de procedimentos relacionados a questões que envolvam crianças e adolescentes, o SISPRO- infância.

CAPÍTULO I

A RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE E A GARANTIA DE DIREITOS

1 – A Relação Estado e Sociedade

Quando se fala no conceito de Estado grande parte dos autores o definem a partir de três elementos: a prerrogativa do poder coercitivo, a soberania sobre determinado território e a regulação da sociedade. Contudo, considera-se que a conceituação a partir de tais elementos não dá conta da complexidade do que representa o Estado na realidade concreta. Desse modo, conforme Pereira (2004) se considera que “não é possível falar de Estado sem relacioná-lo à sociedade e vice-versa, pois, historicamente, uma instância depende da outra e as duas se influenciam mutuamente”.

Nesse sentido, há que se considerar a natureza complexa do Estado e da sociedade e a relação contraditória que os mantém em constante interação. O Estado e a sociedade são frutos de uma realidade histórica e assumem formas diversificadas em cada momento histórico. Ou seja, Estado é um fenômeno histórico e relacional “histórico, porque não existe de forma absoluta e inalterável. É algo em movimento e em constante mutação”. E “o Estado também tem índole relacional porque não é um fenômeno isolado, fechado ou circunscrito em si mesmo e auto-suficiente, mas um fenômeno em relação”. (PEREIRA, 2004).

A relação entre Estado e sociedade é permeada por contradições uma vez que a sociedade também é um fenômeno profundamente complexo, contraditório onde opera uma diversidade de interesses já que composta por grupos e classes heterogêneos e muitas vezes antagônicos. O Estado, por sua vez, atua justamente na arena de conflitos com a função de regulação social. Para tanto, o Estado pode tanto se valer de ações coercitivas, como de ações políticas.

Em Gramsci encontramos tal noção de Estado em sentido amplo, pois para o autor o Estado é a soma de sociedade política e sociedade civil, ou seja, hegemonia revestida de coerção. Nesse sentido, Gramsci distingue sociedade política de sociedade civil, sendo que a primeira seria o conjunto de aparelhos coercitivos do Estado pelo qual o monopólio legal ou de fato da violência são exercidos e o segundo designa o conjunto das instituições responsáveis pela elaboração e difusão de valores simbólicos, de ideologias (COUTINHO, 1987).

Tal noção de Estado ampliado contribui para a superação dialética da noção restrita de Estado como “comitê executivo” da classe dominante, um organismo que despolitiza a sociedade e se vale essencialmente da coerção para cumprir suas funções (COUTINHO, 1987).

Já em Poulantzas a noção de Estado ampliado supera a noção dos aparelhos ideológicos para considerar a presença maciça de agências estatais na área econômica que intervém diretamente na reprodução do capital social global sendo que tal intervenção representa boa parte dos atuais mecanismos de legitimação e de busca de consenso pelo Estado (COUTINHO, 1987).

Nesse sentido, se considera apropriada a definição de Estado de Poulantzas:

“O Estado (...) não deve ser considerado como uma entidade intrínseca, mas – tal como é, de resto, o caso do ‘capital’ – como uma relação; mais exatamente, como a condensação material de uma correlação de forças entre classes e frações de classe, tal como essa se expressa, sempre de modo específico, no seio do Estado.” (POULANTZAS apud COUTINHO, 1987, p. 81).

Nesse contexto, ao se considerar o Estado como uma correlação de forças entre as classes e frações de classe, surge a questão da cidadania e do Estado de Direito, ou seja, a questão das garantias dos cidadãos frente ao Estado. Uma das formas de concretização de direitos é por meio das políticas sociais. Nesse sentido, as políticas sociais, tais quais os direitos que efetiva, se inserem no contexto da correlação de forças entre Estado e Sociedade.

A intervenção estatal via políticas públicas é uma função intrínseca ao Estado Moderno, a partir do qual se estabeleceu uma relação de direito positivo entre o cidadão e o Estado, nesse sentido, a própria concepção de cidadania é produto do desenvolvimento do Estado capitalista, mas com padrões próprios a cada nação (FLEURY, 1994).

Nesse sentido, se compreende conforme Behring e Boschetti:

“Políticas sociais como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo” (BERING e BOSCHETTI, 2007, p. 36).

Dessa forma, a compreensão da natureza do Estado, para além das funções inerentes à reprodução capitalista, requer que se considerem as condições de exercício de poder estatal, as formas de representação da sociedade civil e os processos de mediação (FLEURY, 1994).

Ao se considerar as contradições dos processos sociais, se torna possível superar o conceito restrito de política social, como um processo social unicamente funcional à acumulação capitalista. Nesse sentido, conforme a correlação de forças estabelecidas, as políticas sociais podem ser centrais para a luta por melhores condições de vida, ao garantirem ganhos para os trabalhadores e impor limites ao capital (BEHRING E BOSCHETTI, 2007)

2- A evolução dos direitos humanos

T. A. Marshall (1967) foi o autor da teoria que elaborou as dimensões da cidadania, que seriam os direitos civis, políticos e sociais. Dessa forma, os direitos civis seriam aqueles que dizem respeito à vida e à liberdade, os direitos políticos se referem ao direito de participar do exercício do poder político e do governo e os direitos sociais são aqueles mais afetos à equidade e acesso a bens básicos (MARSHALL, 1967 apud CARVALHO, 2007).

Os direitos de cidadania, resumidos de acordo com Thomas Marshall em direitos civis, políticos e sociais estão todos representados na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, onde constam condições essenciais para o respeito à vida, à liberdade, à propriedade privada, à participação no poder político, à necessidade do trabalho e a uma renda digna.

Contudo, cabe destacar que os Direitos Humanos, como todo ordenamento jurídico, é fruto de um contexto histórico, de uma relação social de produção, no caso do modo de produção capitalista, e portanto, são resultado de um determinado contexto permeado por lutas sociais, que pleitearam sua criação com vistas a reformar o Direito Capitalista (MORAES, 2007).

Os Direitos Humanos são uma construção histórica. No antigo Estado Autocrático havia governos despóticos onde o Rei tinha poderes ilimitados e os cidadãos não possuíam quase nenhum direito. O soberano não se submetia a nenhuma norma, somente à sua vontade. Nesse sentido, conforme Bruning (1989): “O Rei era indemandável, governava sem limites, nenhuma lei o obrigava, os súditos não possuíam qualquer direito frente a ele ou ao Estado”.

As primeiras concepções de Estado de Direito surgem no período comunal da Idade Média, século XII por influência das idéias democráticas dos burgueses. Nesse sentido, a

classe burguesa iniciou um movimento visando garantir os direitos fundamentais da pessoa como o direito a vida, a liberdade, a propriedade (PORTO, 1999).

A classe burguesa defendia que a autoridade do Rei deveria ser substituída pela vontade da lei, com base no argumento da existência de direitos que seriam naturais, inalienáveis. Dessa forma, alegava-se que toda pessoa nascia com tais direitos, que eram direitos inerentes à sua própria natureza de ser humano. Nesse sentido, a lei não poderia contrariar nenhum desses direitos, pois eles eram anteriores a decisão dos reis (PORTO, 1999).

Cabe ressaltar a contribuição dos princípios da filosofia cristã para construção de tal argumento. Nesse sentido, Porto (1999) afirma:

“A Igreja concebia o ser humano como um produto de Deus, feito ‘à sua imagem e semelhança’. Embora se admitisse que o súdito devesse obediência ao soberano, quando a sua natureza humana era atingida pelo arbítrio do governante, a Igreja autorizava o cidadão a reagir. Acima do direito dos homens haveria o direito de Deus, que a todos protegia.” (PORTO, 1999, pg. 22).

Diante de tais argumentos, houve resistência por parte dos governantes, lutas entre partidos que defendiam o Rei e os que defendiam a Igreja, mas os princípios da filosofia cristã terminaram por se consolidar. Contudo, foi a partir do século XVIII, com a Independência dos Estados Unidos da América, em 1776 e com a Revolução Francesa, de 1789 que os Direitos Humanos mais se desenvolveram. Segundo Porto:

“Os dois movimentos pretendiam pôr fim à dominação dos reis sobre o povo dos dois países. Não admitiam os revolucionários que os soberanos continuassem com poderes ilimitados ante os cidadãos. Estes possuiriam direitos fundamentais, que não poderiam ser violados. Seriam direitos naturais, já nascidos com cada ser humano, e que a lei necessariamente deveria acolher. Daí o termo declaração de direitos: a lei não criava os direitos, apenas os declarava oficialmente, já que, de fato, sempre existiram” (PORTO, 1999, pg. 23).

Foi a partir das Constituições francesa e norte-americana que se originou o Estado Liberal de Direito e com ele a primeira geração de direitos, os direitos individuais, civis e políticos.

No século XVIII na Inglaterra ocorre a primeira Revolução Industrial, que se difunde pelos demais países desenvolvidos ao longo do século XIX. Tal Revolução teve como efeito

a concentração de capital e a formação de exército de operários que foram expulsos dos campos para servir de mão-de-obra a ser explorada pelos industriais.

Os operários eram submetidos a jornadas elevadas e a condições indignas de trabalho e de vida. Nesse contexto, como forma de resistência à exploração a que os trabalhadores eram submetidos, surge o sindicalismo e o socialismo. A partir de lutas os trabalhadores conseguem garantir importantes direitos, dando origem ao Estado Social de Direito.

“No Estado Social houve a unificação de ambas as categorias de direitos, hoje abarcadas por quase todas as Constituições modernas: os direitos consagrados pelas revoluções liberais do século XVIII, direitos individuais, e os direitos arrancados pelos movimentos sindicais e pelo socialismo, no século XIX e início do século XX, direitos econômicos” (PORTO, 1999, pg 25).

Nesse sentido, podemos falar de duas gerações de direitos, a primeira geração, que se constitui dos direitos civis e políticos e a segunda geração composta pelos direitos sociais. A Declaração Universal dos Direitos do Homem, publicada pelas Nações Unidas, em 1948 é baseada nestas duas gerações de direitos e é o mais importante documento de proteção dos direitos da pessoa, pois abrange o compromisso de todos os países que formam a ONU.

No contexto atual, marcado por inúmeras transformações de âmbito mundial, já se luta por uma terceira geração de Direitos Humanos, os direitos da solidariedade: direito ao desenvolvimento, a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, direito à paz e de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade. Na legislação brasileira esses direitos são aqueles intitulados de “interesses difusos e coletivos” que dizem respeito ao meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico, artísticos, paisagísticos e turísticos (PORTO, 1999).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 da ONU surgiu num contexto de forte organização dos trabalhadores e pressão sobre os governos. Nesse contexto, os direitos dos trabalhadores estavam em evidência em razão de grandes reivindicações por condições mais dignas de vida, em todas as partes do mundo. Além disso, tal momento foi marcado pela pressão da população mundial, chocada com as atrocidades das duas guerras mundiais e com as desigualdades cada vez maiores entre proprietários dos meios de produção e trabalhadores (MORAES, 2007).

Há contudo, uma contradição interna aos Direitos Humanos que deve ser apontada, o fato de um dos direitos previstos, o direito à propriedade privada, negar os demais. O direito

à propriedade privada que permite que a classe proprietária dos meios de produção possa subjugar a classe que depende da venda de sua força de trabalho para subsistir, afeta o direito à liberdade, estabelece uma relação de forças desigual no que se refere ao exercício dos direitos políticos e faz dos direitos sociais, apenas uma busca pela diminuição das desigualdades (MORAES,2007).

Nesse sentido, há que se reconhecer que os Direitos Humanos são reformistas com relação ao direito capitalista. Contudo, especialmente os direitos sociais, podem se constituir em uma possibilidade de avanços e melhoria nas condições de vida dos trabalhadores e coloca-se assim, como uma perspectiva interessante, especialmente no momento atual, marcado pela retração dos direitos.

3- A evolução dos Direitos Humanos relativos às crianças e adolescentes

O reconhecimento dos direitos de cidadania de crianças e adolescentes são a conquista mais recente na evolução histórica dos Direitos Humanos. Somente no século XX as crianças e adolescentes passaram a ser reconhecidos como cidadãos, com iguais direitos e deveres que os adultos, exceto aqueles deveres que, por conta de sua condição especial de pessoa em desenvolvimento, não possa cumprir.

Embora a luta pelos Direitos Humanos tenha sido sempre no sentido de incluir todos os setores sociais como beneficiários da proteção do Estado, a realidade histórica demonstra que determinados setores da sociedade demoraram mais para serem contemplados, como as mulheres, os negros, os índios e as crianças e adolescentes, por exemplo.

Historicamente a criança e o adolescente não eram percebidos como cidadãos completos. Eram assim considerados como um “meio-adulto”, com poucos deveres e com poucos direitos (PORTO, 1999).

Cabe ressaltar, que quando se fala no conceito de cidadão aplicado a crianças e adolescentes se torna necessário a superação do conceito que identifica cidadania com direito de votar. Cabe pensar cidadão num sentido mais amplo, como integrante de uma comunidade. Ou, conforme Faleiros:

“Cidadania se constitui no exercício dos direitos civis, políticos, sociais, ambientais, éticos, que foram construídos historicamente, mediante leis, normas, costumes, convenções, que fazem com que os indivíduos sejam reconhecidos como membros ativos de uma determinada

sociedade, podendo exigir dela os seus direitos, ao mesmo tempo em que ela lhe exige determinados deveres comuns” (FALEIROS, 1996, p. 27).

Como já demonstrado, a concepção de Direitos Humanos surgiu a partir do momento em que certos direitos, como o direito à vida, à liberdade e a propriedade passaram a ser considerados como direitos fundamentais da pessoa.

O argumento em favor dos direitos fundamentais, baseado na filosofia cristã, defendia que os direitos fundamentais eram anteriores a qualquer norma ou decisão e estavam presentes em todos os seres humanos, independente de raça, cor, sexo ou classe social.

Os Direitos Humanos fundamentam-se portanto na idéia de igualdade e de dignidade. Nesse contexto, a igualdade refere-se ao fato dos Direitos Humanos se constituírem em características inerentes a todo indivíduo pelo simples fato de sua natureza humana. Já dignidade, reconhece a qualquer homem o caráter de fim em si mesmo, ou seja, nenhum ser humano pode ser utilizado como meio, seja pelo Estado, seja por outro indivíduo.

Com a adoção da Declaração dos Direitos Humanos, aprovada em 1948, foram incorporados princípios contemporâneos à concepção de Direitos Humanos, são eles: universalidade, indivisibilidade e interdependência. O princípio da universalidade diz respeito à igualdade de todos e todas em relação aos direitos e à dignidade. O princípio da indivisibilidade define que a dignidade só pode ser alcançada por meio da satisfação de todos os direitos, sejam eles civis, políticos, econômicos, sociais ou culturais. Já o princípio da interdependência refere-se à mútua dependência entre todos os direitos mencionados.

Tais princípios de universalidade, indivisibilidade e interdependência foram confirmados na Declaração de Viena (1993), que estabelece em seu parágrafo quinto: "Todos os Direitos Humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os Direitos Humanos globalmente de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase".

O sistema de proteção aos Direitos Humanos reconhece os direitos de crianças e adolescentes em vários de seus instrumentos jurídicos e internacionais. O primeiro deles foi a Declaração Universal dos Direitos da Criança (ONU, 1959). Os demais instrumentos são a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil (Regras de Beijing), as Regras Mínimas das Nações Unidas para os Jovens Privados de Liberdade e as Diretrizes das Nações Unidas para Administração da Justiça Juvenil (Regras de Riad).

O instrumento principal entre os citados é a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, que foi adotada pela Assembléia Geral da ONU em 1989, em comemoração aos trinta anos da Declaração dos Direitos da Criança, e ratificada pelo Brasil em 25 de setembro de 1990. A Convenção representa o principal instrumento em defesa da criança e do adolescente na medida em que proporciona o marco geral das demais. Além disso, foi o instrumento que teve o mérito de chamar a atenção dos movimentos sociais e dos responsáveis pelas políticas públicas para as questões que dizem respeito a crianças e adolescentes.

Sobre a Convenção, Wanderlino Nogueira Neto (1999) afirma que ela se constitui como instrumento de domesticação do poder parental e estatal, de mobilização da sociedade civil e de construção de uma nova cultura institucional que passa a ver a criança e o adolescente como cidadãos. Nesse sentido, a criança e o adolescente passam do papel de objetos de compaixão ou de repressão para assumir o papel de sujeito de direitos.

Na Convenção, estão previstos tanto direitos individuais (civis e políticos), quanto direitos sociais (econômicos, sociais e culturais). A Convenção reconhece ainda que a criança, como qualquer ser humano, possui dignidade e, portanto possui os mesmos Direitos Humanos que os adultos. Contudo, a criança e o adolescente possuem uma característica que as diferenciam dos adultos, o fato de serem pessoas em desenvolvimento e em razão de tal especificidade tem direitos especiais.

O fato de a criança ser uma pessoa em desenvolvimento leva ao reconhecimento de dois princípios básicos: o do tratamento especial e o dos interesses superiores da criança, que versam sobre a necessidade de uma proteção especial num sentido próximo ao da Declaração dos Direitos da Criança. A Convenção acrescenta à proteção especial, ainda um terceiro princípio, o da participação. Tal princípio se efetiva por meio do direito à liberdade de opinião, à liberdade de expressão, à liberdade de pensamento, de consciência e de religião e à liberdade de associação (NETO, 1999).

CAPÍTULO II

O CONTEXTO HISTÓRICO ESTRUTURAL DA EVOLUÇÃO DOS DIREITOS

1 – O Estado Liberal e a origem dos direitos civis e políticos

A partir da Revolução Industrial e com a consolidação do novo regime capitalista em substituição ao antigo regime absolutista observa-se a emergência de um novo Estado, o Estado de Direito Liberal. Tal Estado se baseia nos princípios do liberalismo: ênfase no mercado como via de acesso a bens e serviços socialmente produzidos, sendo que a possibilidade de inserção via mercado estaria relacionada ao mérito individual.

O Estado de Direito Liberal se caracteriza por ser um Estado Mínimo. Nesse sentido, as políticas sociais via Estado eram desestimuladas, uma vez que se defendia que as mesmas estimulavam o ócio e o desperdício e, portanto deveriam ser asseguradas apenas de forma paliativa aos segmentos incapazes para o trabalho. Nesse contexto, a miséria era considerada como um fenômeno natural.

No Estado de Direito Liberal, havia uma ênfase no individualismo, uma vez que se defendia que o acesso aos bens e serviços deveria se dar pela liberdade de competição no mercado de acordo com a capacidade de cada um.

Apesar de se basear nos princípios mencionados, foi no Estado de Direito Liberal que se observa a instituição da primeira geração de direitos: os direitos civis e os direitos políticos. Os direitos civis, que dizem respeito à vida e a liberdade individual, já vinham se constituindo desde o Século XVIII. A garantia do direito à liberdade, fruto político da Revolução Francesa, também vinha em concordância com as necessidades econômicas e políticas do novo regime burguês.

“Os liberais consideram o indivíduo (e não a coletividade) como sujeito de direito, de modo que os direitos civis foram os primeiros a ser reconhecidos pelo Estado liberal no século XVIII, pois a liberdade de ir e vir, de adquirir e comercializar propriedade era um requisito fundamental para instituir a sociedade de classe” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 61).

Isso porque, o novo regime pressupunha a existência de um mercado que permitisse a livre circulação das mercadorias, a partir da liberdade de troca no mercado, o que supõe também a liberdade de oferta de trabalho e, portanto, a liberalização do trabalhador operário.

Os direitos civis, também diziam respeito à igualdade, porém a igualdade preconizada era apenas formal. Dizia respeito à igualdade de todos de competirem no mercado, sendo que concretamente não era viável às pessoas em condições desiguais competirem em igualdade de condições.

Dessa forma, segundo Castel (1998), os poucos testemunhos de que se dispõe sobre a opinião dos trabalhadores do final do século XVIII parecem indicar reações à liberalização do trabalho, principalmente no sentido da manutenção do protecionismo. Estes exigem tarifas homogêneas para as mercadorias e denunciam a liberdade dos preços, que esmagam aqueles que a sustentam. Exigiam o controle dos preços, um salário decente, isto é, regulamentação do custo dos gêneros.

De acordo com Hobsbawm (1982), o fator que dominava a vida dos trabalhadores do século XIX era a insegurança:

“Eles não sabiam no princípio da semana quanto iriam levar para casa na sexta-feira. Eles não sabiam quanto tempo iria durar o emprego presente ou, se viessem a perdê-lo, quando voltariam a encontrar um novo trabalho e em que condições. Eles não sabiam que acidentes ou doenças iriam afetá-los, e embora soubessem que algum dia no meio da vida – talvez 40 anos para os trabalhadores não-especializados, talvez 50 para os especializados – iriam se tornar incapazes para o trabalho pleno e adulto, não sabiam o que iria acontecer então entre este momento e a morte” (HOBSBAWN, 1982, p. 231).

A insegurança, no mundo liberal, era o preço a ser pago pelo progresso e pela liberdade, sem mencionar riqueza, e, portanto era tolerável diante da contínua expansão econômica (HOBSBAWN, 1982). Diante da competição crescente, das crises comerciais, da melhoria incessante das maquinarias, que repercutem negativamente sobre os salários, os trabalhadores se organizam em sindicatos para lutar pela manutenção do nível de seus salários. Essa organização força um reconhecimento legislativo de interesses dos trabalhadores (MARX e ENGELS, 1998).

A exploração abusiva a que o proletariado é submetido, e que afeta sua capacidade vital, leva ao desenvolvimento de uma luta defensiva. Nesse contexto, o movimento operário já no início do Século XIX conquistou os primeiros direitos políticos, como direito de organização e de greve.

Nesse sentido, cabe ressaltar que a mobilização e a organização da classe trabalhadora foram determinantes para a instituição dos direitos políticos, por meio de importantes

conquistas como direito de voto, de organização em sindicatos e partidos, de livre expressão e manifestação (BARBALET, 1989). No mesmo sentido, Behring e Boschetti afirmam:

“Assim, a generalização dos direitos políticos é resultado da luta da classe trabalhadora e, se não conseguiu instituir uma nova ordem social, contribuiu significativamente para ampliar os direitos sociais, para tencionar, questionar e mudar o papel do Estado no âmbito do capitalismo a partir do final do século XIX e início do século XX” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 64).

O Estado, por sua vez, pressionado pelas lutas do movimento operário e também pelas crises cíclicas do capitalismo passou por uma reconfiguração e aos poucos deixou a sua concepção clássica liberal e passou a assumir ações públicas de proteção social, era a origem do Estado Social.

2 – O Estado Social e a origem dos direitos sociais

A quebra da bolsa de Nova York em 1929 resultou na crise de 1929-1932, ou Grande Depressão, a maior crise econômica mundial do capitalismo até aquele momento, e esteve na base da mudança de ciclo do processo de acumulação capitalista. Tal crise abalou o capitalismo mundial e contribuiu para a redefinição do Estado Liberal.

Como forma de responder a crise que o capitalismo enfrentava no período e preservar o sistema capitalista, Keynes desenvolveu uma teoria que contestava o paradigma vigente e defendia a intervenção estatal na economia.

A teoria keynesiana defendia que o Estado deveria canalizar o fundo público tanto para financiar o capital, quanto para a reprodução da força de trabalho, uma vez que, para impulsionar a produção seria necessário ampliar mercados e preservar certo poder aquisitivo da população, capaz de viabilizar o consumo de mercadorias e a dinamização da economia. Para atingir tal meta procurou-se alcançar certo nível de “pleno emprego” (IAMAMOTO, 2000).

O Keynesianismo apresentava como mecanismos para amortecer a crise: a planificação indicativa da economia, na perspectiva de evitar os riscos das amplas flutuações periódicas; a intervenção na relação entre capital e trabalho por meio de uma política salarial e do controle dos preços; a distribuição de subsídios; a política fiscal; a oferta de créditos combinada a uma política de juros; e oferta de políticas sociais (Behring e Boschetti, 2007).

A partir de tais mecanismos, pode-se observar uma defesa à intervenção estatal como mecanismo para superar a recessão, cujos principais pilares são o pleno emprego e maior igualdade social, gerados a partir do emprego de fatores de produção via serviços públicos, além da produção privada, e aumento da renda associado a políticas sociais (Behring e Boschetti, 2007).

No pós Segunda Guerra Mundial, também conhecido como “as três décadas gloriosas”, o regime do capital viveu uma larga conjuntura de crescimento econômico. Esse estágio capitalista se caracterizava pela hegemonia do capital industrial, pela expansão da indústria e pelo padrão fordista-taylorista voltado à produção em massa e reconhecimento do poder sindical (IAMAMOTO, 2000).

O modelo fordista, que orientava as relações de produção nesse período, se caracterizava pela produção de massa para o consumo de massa e acordos coletivos com os trabalhadores do setor monopolista em torno dos ganhos de produtividade do trabalho.

Tal período do pós Segunda Guerra Mundial, se constituiu como a fase madura do capitalismo, caracterizada por uma forte expansão, com taxas de lucros altas e ganhos de produtividade para as empresas e políticas sociais para os trabalhadores. É nesse contexto que surge o Estado Social, onde se observa a generalização das políticas sociais (BEHRING e BOSCHETTI, 2007).

O padrão de desenvolvimento vivenciado nesse período possibilitou o avanço de certas conquistas sociais, especialmente nos países do primeiro mundo, por meio da instituição do *Welfare State*. Este se caracteriza como uma aliança inter-classes, tendo como base a teoria econômica de Keynes. Nesse sentido, segundo Behring e Boschetti:

“A base subjetiva para os anos de crescimento foi a força dos trabalhadores e o novo paradigma socialista que se expandia a leste da Europa, o que forjou um grande pacto social entre os segmentos do capital e do trabalho do setor monopolista, coordenado e sustentado pelo Estado, com governos social-democratas na Europa Ocidental” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 83).

A política do *Welfare State* visava à constituição de uma economia mista e de um amplo sistema de bem-estar. Era mediado pelo Estado e assentado em uma prosperidade econômica sem precedentes.

O *Welfare State* permitiu no contexto do sistema capitalista a garantia de direitos sociais. Contudo, cabe ressaltar que há vários modelos de garantia de direitos no contexto do

Welfare State, alguns mais abrangentes, outros mais restritos, e que nunca chegou a se concretizar nos países capitalistas periféricos, entre eles o Brasil.

Nesse sentido, conforme Behring e Boschetti:

“O surgimento dos direitos sociais foi gradual e diferenciado entre os países, dependendo dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado” (BEHRING e BOSCHETTI, 2007, p. 64).

3– O Estado Neoliberal e a retração dos direitos sociais

A partir da década de 1970 o mundo enfrenta uma nova crise no padrão de acumulação capitalista gerada pela exaustão do ciclo de crescimento econômico do pós-guerra associada à emergência de novas formas de transformação capitalista. Como consequência, a década de 80 foi marcada por significativas mudanças nos mais diversos setores da sociedade.

A crise do padrão de acumulação e a mudança na distribuição do poder no cenário mundial estabelecem intensa concorrência por novos mercados, acirrando a competitividade intercapitalista, que passa a exigir mudanças no padrão de produção. No terreno ideológico desenvolve-se um conservadorismo político com fortes críticas ao Estado Social, que foi subvertido pelo neoliberalismo (LAURELL,1997).

Nesse contexto, a ampliação do livre comércio e da globalização financeira em meio ao acirramento da concorrência, gerou subordinação dos capitais produtivos à dinâmica financeira, retração dos investimentos e fraco crescimento econômico. Diante da globalização, da reestruturação econômica e da desnacionalização do capital, o próprio Estado-nação vê-se afetado na sua soberania e na sua capacidade decisória interna.

Os Estados Nacionais são pressionados a assegurarem a credibilidade junto a mercados financeiros por meio de políticas ortodoxas. Dessa maneira, de acordo com o consenso de Washington, a maior parte dos países em desenvolvimento adota políticas de cunho neoliberais.

A opção pela adoção de tais políticas tem resultado na retração do Estado como garantidor de proteção social, na priorização do ajuste fiscal em detrimento de investimento em políticas públicas e na ameaça e perda efetiva de direitos anteriormente conquistados.

4 – A relação Estado e sociedade e a garantia de direitos no Brasil

Nos países do capitalismo periférico, como o Brasil, a retração dos direitos em curso em todos os países capitalistas do mundo a partir da década de 70, tem conseqüências ainda mais graves. Isso porque no Brasil nunca se chegou a consolidar um verdadeiro Estado de Bem Estar Social como os observados nos países capitalistas centrais.

A retração do Estado de Bem Estar Social nos países capitalistas centrais afetam diretamente também os países periféricos aonde não chegou a se consolidar, pois “é o desmanche de um horizonte de futuro e de um conjunto de referências a partir dos quais a cidadania era (e ainda é) formulada como uma aposta política possível” (TELLES, 2006).

Seguindo o percurso histórico trabalhado por Carvalho (2007), pode-se perceber a lenta evolução dos direitos no Brasil, bem como a sua incompletude. Até a independência, não existia nem cidadãos nem pátria brasileiros. Não existia Poder Público, a autoridade e as funções judiciárias eram exercidas pelo poder privado dos grandes proprietários e outras funções públicas, como os registros de nascimento, casamento e óbitos eram de responsabilidade do clero. Não havia nenhuma garantia de direitos civis.

A Independência não introduziu nenhuma mudança radical no panorama descrito, pois, apesar de ter representado avanço no que se refere aos direitos políticos, limitou os direitos civis ao manter a escravidão. No que se refere aos direitos políticos, a Constituição de 1824 definiu quem teria direito de votar e ser votado, sendo que não podiam votar as mulheres e os escravos.

Da mesma forma, a Proclamação da República, em 1889, não avançou no que diz respeito aos direitos civis. A escravidão havia sido abolida apenas no ano anterior, era mantida a grande propriedade e a privatização do Poder Público, empecilhos que repercutem ainda hoje no Brasil.

A partir da década de 1920 com o surgimento de uma classe operária urbana formada principalmente por imigrantes italianos se avançou nos direitos civis. Direito de organizar-se, de escolher o trabalho, de fazer greve. Avançou-se também na conquista de alguns direitos sociais como o seguro de acidentes de trabalho e aposentadoria.

Já a década de 1930 foi um “divisor de águas” na história do país, com aceleração das mudanças sociais e políticas. A mudança mais significativa foi o avanço dos direitos sociais. Nesse período, foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e vasta legislação trabalhista e previdenciária que acabou culminando na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT em 1943. Contudo,

“O período de 1930 a 1945 foi o grande momento da legislação social. Mas foi uma legislação introduzida em ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis. Este pecado de origem e a maneira como foram distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa” (CARVALHO, 2007, P.110).

O período de 1930 a 1964 representou uma fase complexa para a evolução dos direitos políticos com alternância entre fase de ditadura e fases democráticas. Na fase da ditadura varguista, a organização sindical foi promovida, mas dentro de um arcabouço corporativo e em estreita vinculação com o Estado. Nesse período, houve expansão do sistema de seguro social, utilizado pelo Estado dentro da correlação de forças políticas, como forma de legitimação.

No período de 1964 a 1985 direitos civis e políticos foram restringidos pela violência. Em contrapartida, foi dada ênfase aos direitos sociais como forma de compensação, inclusive com incorporação de categorias até então excluídas dos direitos sociais como os trabalhadores rurais, as empregadas domésticas e os trabalhadores autônomos.

Segundo Fleury (2004), com a instauração do período burocrático-autoritário em 1964, houve uma centralização e concentração das decisões sobre as políticas públicas nas mãos dos tecnocratas, com perda de poder dos trabalhadores. No período, houve aumento da cobertura com incorporação de grupos anteriormente excluídos, ainda que de forma precária, além da criação de fundos e contribuições sociais como mecanismo de autofinanciamento dos programas sociais (FGTS, PIS-PASEP, FINSOCIAL, Salário Educação) e privatização dos serviços sociais.

O período de 1968 a 1974, do governo Médici, foi o período de maior repressão política da história do país, mas por outro lado, a forte atuação do Estado na promoção do desenvolvimento econômico, amparado na excepcional conjuntura de crescimento econômico internacional, gerou índices de crescimento também jamais vistos. Contudo, tal crescimento beneficiou de maneira muito desigual os vários setores da sociedade gerando uma forte desigualdade econômica e social. Tal desigualdade não se fez sentir naquele momento, pois coincidiu com as grandes transformações na demografia com deslocamento da população do campo para as cidades.

O período de redemocratização iniciado com Geisel em 1974 coincidiu com a crise do petróleo de 1973 que reduziu os índices de crescimento, que no início dos anos 1980 chegaram a ser negativos.

Até a década de 1980 o modelo de política social brasileiro combinava o modelo de seguro social na área previdenciária, incluindo atenção à saúde, e modelo assistencial para a população sem vínculos empregatícios formais. O modelo de seguro social se constituiu numa relação contratual onde os benefícios são condicionados às contribuições e à filiação a um emprego formal, já o modelo assistencial se caracterizava nesse momento em ações de caráter emergencial, dirigidas aos grupos pobres mais vulneráveis (FLEURY, 2004).

Na década de 1980 houve a retomada e reabertura de movimentos de oposição ao regime ditatorial, com a criação do Partido dos Trabalhadores, inovação do movimento sindical, origem das Comunidades Eclesiais de Base e dos movimentos sociais urbanos. Nesse período, os direitos políticos atingiram amplitude nunca antes atingida no Brasil.

Em decorrência da crise econômica, alguns autores se referem à década de 1980 como “década perdida”. Contudo, quanto ao avanço relativo aos direitos civis, políticos e sociais foi uma década de conquistas cujo maior símbolo é a Constituição Federal de 1988, a “Constituição Cidadã”.

A Constituição Federal de 1988 significou uma profunda transformação no padrão de proteção social brasileiro ao prever no seu Artigo 194 a organização da seguridade social, envolvendo o direito à saúde, à previdência e à assistência social. Para Fleury (2004) o modelo de seguridade social estruturou a proteção social brasileira de uma forma mais universal, ao buscar romper com as noções de cobertura restrita a setores inseridos no mercado formal de trabalho.

Contudo, a democracia política, ao contrário do que se esperava, não resolveu os problemas econômicos mais sérios, como a desigualdade e o desemprego. Ainda hoje o país enfrenta sérios problemas sociais, como: inadequação dos serviços de saúde e saneamento básico, falta de qualidade na educação básica, entre outros.

Cabe ressaltar a gravidade da retomada dos direitos civis e políticos e o avanço nos direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988 ter se dado num período histórico em que todo o mundo capitalista enfrenta crise econômica e passa a questionar o papel do Estado Social. No caso da seguridade social do Brasil:

“Todas as leis orgânicas – da saúde, previdência e assistência – tiveram que ser negociadas nessa nova conjuntura desfavorável, e sua maior ou menor correspondência com os preceitos

constitucionais foram fruto da capacidade política de resistência às tendências de privatização, recentralização, capitalização e focalização que ameaçaram a implantação da seguridade social” (FLEURY, 2004).

Diante de tal realidade, a seguridade social prevista na Carta Magna não foi concluída e a privatização subordinou as políticas sociais à dinâmica do mercado gerando riscos à sustentabilidade dessas políticas.

Contudo, cabe ressaltar, que apesar da seguridade social não ter se constituído ainda da forma prevista na Constituição Federal de 1988, serve como norteadora dos movimentos sociais e tem demonstrado sua capacidade de resistência às conjunturas adversas (FLEURY, 2004).

5- A relação Estado e sociedade e a garantia de direitos de crianças e adolescentes no Brasil

Na idade média, a assistência ao pobre era de domínio absoluto da esfera eclesiástica, por meio de uma rede de instituições religiosas dedicadas à assistência aos pobres no mundo cristão europeu. Tal ação, sustentada pela noção de caridade cristã, supunha a contrapartida da “submissão agradecida” dos pobres, que por sua vez, dependiam integralmente da generosidade alheia. Da mesma forma, no Brasil, nos Séculos XVIII e XIX, predominava a prática caritativa religiosa na atenção às crianças pobres, o modelo da roda dos expostos (RIZZINI, 2008).

A partir da segunda metade do Século XIX, na era industrial, o conceito de infância adquire novos significados e dimensão social. Nesse contexto, a criança deixa de ser objeto de interesse e preocupação apenas no âmbito privado da família e da Igreja e passa a ser uma questão de cunho social, uma preocupação da sociedade e do Estado, deixa assim de ocupar um lugar secundário e passa a ser percebida como patrimônio da nação (RIZZINI, 2008).

Nesse contexto, a antiga concepção de infância, de pureza e inocência, herdada da cultura cristã européia, é substituída por uma nova concepção científico-racional, que afirma que certas características, como o vício, podem ser transmitidas geneticamente. Com a expansão da medicina e a conjugação dos saberes bio-psico-sociais, o caráter da pessoa, suas tendências e seus comportamentos passaram a ser explicados a partir da interação de fatores hereditários e do meio (RIZZINI, 2008).

No Brasil, o modelo de assistência caritativa à infância passa a ser questionado pelos higienistas e moralistas, com base no discurso moralista e nos conhecimentos da ciência médica. Na concepção higienista da sociedade, a degradação das classes pobres é interpretada como problema de ordem moral e social e a garantia da paz e da saúde do corpo social é obrigação do Estado (RIZZINI, 2008).

A educação moralista e higienista da população pobre foi assumida por médicos e juristas como uma missão civilizatória da nação brasileira, mas que na verdade representava uma postura salvacionista, conservadora e moralista. A criança passa a ser o principal foco de tal empreendimento, pois se constitui em num dos principais instrumentos de intervenção do Estado na família (RIZZINI, 2008).

Segundo Irene Rizzini (2008), a República se constitui num momento particular da história do Brasil, dado o processo de aceleradas transformações, nacionais e internacionais, cujas conseqüências afetaram profundamente as relações nos planos econômicos, político e social. Além disso, se constitui numa fase de gestação das idéias e das práticas que se processam no país até os dias atuais.

É justamente nesse momento histórico, de construção da nacionalidade, que são defendidas as propostas para “salvar a criança” dentro da perspectiva de execução de um projeto saneador e civilizador do Brasil. Nesse sentido, o projeto político que efetivamente transformasse o Brasil em país civilizado implicaria uma ação sobre a infância (RIZZINI, 2008). Nesse contexto, entendia-se que:

“Educar a criança era cuidar da nação; moralizá-la, civilizá-la. Cuidar da criança e vigiar a sua formação moral era salvar a nação. Portanto, efetivamente, 'salvar a criança era salvar a nação'” (RIZZINI, 2008, p. 27).

Contudo, apesar do discurso que salientava que a criança deveria ser educada em favor do futuro da nação, na prática, em se tratando da infância pobre, a educação tinha uma função regulatória de enquadrar o indivíduo desde a infância à disciplina e ao trabalho (RIZZINI, 2008).

“Certamente não interessava à elite que a população atingisse consciência de seus direitos, o que, no mínimo, dificultaria muito o exercício violento e arbitrário de controle sobre a maioria. Quando se afirmava que na criança estava o futuro da nação, entendeu-se que era mais importante 'moldar' para manter a massa populacional arregimentada como nos velhos

tempos, embora sob novos moldes, impostos pela demanda de produção industrial capitalista” (RIZZINI, 2008, p. 144).

Na verdade, o país optou por uma política predominantemente jurídico-assistencial de atenção à infância em detrimento de uma política nacional de educação de qualidade. Como consequência, houve uma dicotomização da infância, onde de um lado se tem a criança mantida pela família, com acesso a educação de qualidade, e do outro, o menor, para quem era destinada apenas a instrução mínima necessária à domesticação e adequação da força de trabalho (RIZZINI, 2008).

Em detrimento a uma política de educação de qualidade, foi criado um complexo aparato médico-jurídico-assistencial de atenção à infância, cujas metas eram definidas pelas funções de prevenção, educação, recuperação e repressão. A criança objeto de atenção de tal aparato estatal eram aquelas que pertenciam aos estratos empobrecidos da população (RIZZINI, 2008).

O período entre 1830 e 1920 foi marcado pela ação cívica de indivíduos por meio de associações filantrópicas de defesa dos pobres e necessitados, com ênfase na infância. Tal ação filantrópica revelou-se tão intensa que se atribui a esse movimento a pressão para que o Estado assumisse a responsabilidade na criação de políticas para a infância, especialmente nos países protestantes da Europa e América do Norte (RIZZINI, 2008).

No Brasil, como desdobramento do movimento filantrópico moralizador, houve o estabelecimento de uma aliança entre justiça e assistência cujo objetivo era modificar os modelos de intervenção sobre a população pobre. Tal aliança resultou na ação tutelar do Estado, legitimada pela criação de uma instância regulatória da infância, o Juízo de Menores, e por uma legislação especial, o Código de Menores de 1927.

O alvo do Juízo de Menores eram as crianças pobres cujas famílias não eram consideradas habilitadas a educar seus filhos de acordo com os padrões de moralidade vigentes, essas são as crianças e adolescentes que passam a ser identificados como “menores”.

“... nota-se o uso corrente do termo *menor* dotado de uma conotação diferente da anterior: torna-se uma categoria jurídica e socialmente construída para designar a infância pobre – abandonada (material e moralmente) e delinqüente. Ser menor era carecer de assistência, era sinônimo de pobreza, baixa moralidade e periculosidade” (RIZZINI, 2008, p. 134).

Oliveira (2004) demonstra que tanto no caso de crianças e adolescentes em situação de abandono, como nos casos de crianças e adolescentes que transgrediam as normas, a atuação judicial era de retirá-los do convívio social e protegê-los pelo aparato estatal. Tal atuação resultou na visão cultural contraditória presente até os dias atuais na sociedade brasileira, a da proteção associada à punição.

O Poder Público passa então a se basear no discurso moralizador sobre a questão do abandono moral para legitimar a retirada da criança da família que fosse acusada de não assistir devidamente a suas crianças. Caberia à família, a função política de responsável pela educação, de ordenamento social, era da família a responsabilidade de moldar seus filhos, de forma a se constituir em “microcosmo da Igreja e do Estado” (RIZZINI, 2008).

As famílias consideradas “viciosas”, os pobres indignos, eram o principal alvo da intervenção estatal no início do Século XX no Brasil, por representarem um perigo que tinha que ser erradicado e para que seus filhos fossem salvos da má influência que os envolvia e pudessem seguir o caminho do trabalho e da virtude, em oposição ao caminho da degradação e da criminalidade que certamente os aguardava, segundo a concepção moralista vigente (RIZZINI, 2008). Cabe ressaltar, que a intervenção estatal na família era legitimada pela elite do país:

“Médicos e juristas, particularmente atentos à questão da proteção aos *menores moralmente abandonados*, defendiam o ponto de vista de que o Brasil há tempos deveria ter seguido o exemplo daquilo que já se fazia matéria consagrada nos países cultos: retirar o menor da família e mantê-lo sob a vigilância da autoridade pública” (RIZZINI, 2008).

Nesse sentido, o início do Século XX foi um período fértil na idealização dos estabelecimentos destinados à recuperação dos menores. A institucionalização era utilizada tanto como forma de prevenção como de tratamento que permitia afastar a criança de um ambiente “desvirtuoso”.

Para tanto, dispunham-se de diversas modalidades de instituições: as de “refúgio” ou “depósito” onde o “menor” aguardava a decisão do tribunal; as “escolas de prevenção ou preservação” para os “menores abandonados”, e para os “menores delinquentes” o encaminhamento era para “Escola de Reforma”. Tanto as instituições destinadas aos “menores abandonados”, quanto àquelas destinadas aos “menores delinquentes” tinham como base do atendimento a educação básica e incentivo ao trabalho (RIZZINI, 2008).

Nesse sentido, o Código de Menores de 1927 consagrou um sistema dual no atendimento à criança, uma vez que as crianças pertencentes à famílias que não correspondiam aos padrões vigentes, principalmente as crianças pobres, eram alvo de atenção do referido código, enquanto os direitos pertinentes às crianças inseridas numa família “legalmente constituída e e julgada moralmente capaz” mereciam a proteção do Código Civil (SILVA, 2004).

Segundo Silva (2004), o Código de Menores de 1927 instituiu o que se convencionou chamar Doutrina do Direito do Menor, que resultou na criação do Juízo Privativo de Menores, do Conselho de Assistência e Proteção do Menor, do Serviço Social de Menores, do Serviço de Colocação Familiar, da figura do juiz de menores, do Comissariado de Menores e do Serviço de Assistência ao Menor.

A Doutrina do Direito do menor só viria então a ser substituída pela Doutrina da Situação Irregular, instituída pelo novo Código de Menores de 1979. Para Silva (2004), a transição entre os Códigos de 1927 e de 1979 ocorreu efetivamente com a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – Funabem.

Com o Código de Menores, a Lei nº 6697 de 10 de outubro de 1979, passa a vigorar então no Brasil a Doutrina da Situação Irregular, que norteava o ordenamento jurídico nacional. Tal código dava ao juiz de menores a função quase exclusiva de decisão sobre os destinos dos chamados menores. A ele cabiam os poderes de vigilância, proteção e regulação, ou seja, funções pertencentes aos três Poderes do Estado estavam concentradas em suas mãos (OLIVEIRA, 2004 e PORTO, 1999).

O mencionado código aplicava-se não as crianças e adolescentes de modo geral, mas apenas àqueles que estivessem em “situação irregular”, os chamados “menores”. Segundo Porto (1999), situação irregular correspondia a situações que não se enquadravam no padrão “normal” da sociedade. Nesse sentido, encontravam-se em situação irregular os abandonados, vítimas de maus tratos, miseráveis e os infratores. Somente as crianças e adolescentes que se encontrassem em algumas dessas situações passariam à autoridade do juiz de menores.

Nesse sentido, Oliveira (2004) afirma que o Código de Menores se tornou um instrumento de discriminação social das crianças e adolescentes pobres, geralmente provenientes de famílias que não se enquadram nos padrões de família tradicional.

A década de 1980 representou para o Estado Brasileiro um momento de transformação e evolução democrática onde as pressões dos movimentos populares e da sociedade organizada tomaram lugar de destaque. Este movimento da sociedade contribuiu para a formação do perfil democrático da Constituição Federal de 1988.

A situação das crianças e adolescentes brasileiros, graças às demandas da sociedade organizada, obteve um espaço privilegiado na Constituição de 1988, que estabelece em seu artigo 227 a obrigação da família, da sociedade e do Estado de assegurar, com prioridade absoluta, os direitos dessa população. Cabe também destacar a contribuição das declarações e convenções internacionais para o estabelecimento desta prioridade, como já foi demonstrado anteriormente.

Em 13 de julho de 1990 o artigo 227 da Constituição Federal é regulamentado pela Lei 8069, o Estatuto da Criança e do Adolescente- ECA, que além de confirmar o princípio da prioridade absoluta, garantiu um patamar mais avançado de cidadania para a população infanto-juvenil, pois representou para a norma jurídica nacional a mudança da Doutrina da Situação Irregular para a Doutrina da Proteção Integral.

A Doutrina da Proteção Integral baseada na Convenção dos Direitos da Criança e do Adolescente veio a substituir a Doutrina da Situação Irregular no marco legal brasileiro. A Doutrina da Proteção Integral parte de uma lógica voltada a assegurar a prevalência e a primazia do interesse superior da criança e do adolescente.

Nesse sentido, o texto constitucional em seu artigo 227 estabelece a criança como prioridade absoluta e tanto a Constituição Federal como o Estatuto da Criança e do Adolescente reconhecem às crianças e aos adolescentes a qualidade de sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento ao mesmo tempo em que lhes garante uma proteção especial.

Porto (1999) resume a Doutrina da Proteção Integral em dois pontos: o primeiro refere-se ao entendimento de crianças e adolescentes como seres humanos que possuem todos os direitos consagrados aos adultos e outros direitos próprios devido a sua condição de pessoas em desenvolvimento. O segundo refere-se à obrigação solidária da família, do Estado e da Sociedade na garantia de tais direitos.

Esta nova concepção resultou também numa nova forma de organizar e gerir as políticas de atenção as crianças e adolescentes, o que deu origem a um Sistema de Garantia de Direitos. A idéia de Sistema de Garantia de Direitos se refere a um conjunto de atores com papéis e atribuições interligados que devem conduzir suas ações de forma integrada. Tal sistema é constituído por atores que atuam em três frentes fundamentais: promoção dos direitos, defesa dos direitos e controle social (CABRAL, 1999).

Porto (1999) aponta como principais avanços do Estatuto da Criança e do Adolescente: o fato de abranger todas as crianças e adolescentes e não mais apenas setores excluídos; a preocupação extrema da lei com os direitos fundamentais; a limitação de poderes

das autoridades, especialmente do juiz; e a que ele considera o maior avanço, a montagem do Sistema de Garantia de Direitos onde os atores políticos tiveram suas competências bem definidas e distribuídas; e, por último, a criação dentro do Sistema de Garantia de Direitos, de dois órgãos de suma importância: os Conselhos de Defesa de Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares, que representam a participação da sociedade no citado sistema de garantias de direitos.

CAPÍTULO III

MINISTÉRIO PÚBLICO E A GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS

1- Breve Histórico

O Ministério Público teve sua origem na França, no final da Idade Média, na pessoa dos Procuradores do Rei, que representavam e defendiam o interesse do Soberano e impunham o cumprimento da lei e da ordem. Posteriormente, as funções dos Procuradores do Rei foram ampliadas, passaram então a ser Procuradores do Reino, com função de defesa dos interesses da nação e não mais somente do rei. Com a Revolução Francesa, o Ministério Público se estruturou mais adequadamente como instituição (MAZZILLI, 1998).

Já o Ministério Público brasileiro provem do antigo direito lusitano. No Brasil Colônia e no Brasil Império o ofício era centralizado na pessoa do Procurador-Geral e não se pode falar propriamente de uma instituição em tal momento. Com a proclamação da república o Procurador-Geral passa a ser denominado Procurador-Geral da República, mas a primeira Constituição da República não se referiu ao Ministério Público na qualidade de instituição. Apenas com a Constituição de 1934 o Ministério Público nacional é institucionalizado (MAZZILLI, 1998).

Ao Ministério Público brasileiro sempre coube as funções de fiscal da lei e titular da ação penal pública. Conforme Arantes (1999), como fiscal da lei o Ministério Público “deve acompanhar a aplicação da lei pelo juiz em casos concretos envolvendo direitos individuais considerados indisponíveis”. Nesse sentido, não é parte do processo, mas se apresenta como órgão interveniente que representa o Estado e sua função pública de zelar pelos mencionados direitos. Já como titular da ação penal pública, ainda segundo Arantes, o Ministério Público é encarregado de acionar o Poder Judiciário em nome do Estado, a quem cabe exclusivamente o direito de punir, para aplicação de penas quando um crime é cometido.

Com a Constituição de 1988, tais atribuições tradicionais se ampliam profundamente, deslocando o Ministério Público do papel de defensor do Estado para defensor dos direitos da sociedade, ao colocar como atribuição da instituição a defesa dos direitos e interesses coletivos, difusos¹, individuais indisponíveis e sociais. Nesse sentido, adotaremos no presente

¹ Para esclarecimentos sobre os termos jurídicos utilizados neste parágrafo, tomemos as definições de MAZZILLI (2001): **1- Interesse público** é aquele de que é titular o Estado, **2- Interesse privado** é aquele de que é titular o indivíduo, **3- Interesses difusos** os titulares não são determináveis e estão ligados por circunstâncias de fato. São indivisíveis, porque, embora comuns a uma categoria de pessoas, não se pode quantificar qual a parcela que cabe a cada lesado, como o ar que respiramos ou a paisagem apreciada pelos

trabalho o conceito de Ministério Público colocado pela Carta Magna em seu Art. 127: *“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”* (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, observa-se uma espetacular evolução do Ministério Público em menos de vinte anos, a partir de um processo de alteração de sua estrutura, funções e privilégios, de modo a passar de advogado dos interesses do Estado para defensor público da sociedade (ARANTES, 2000).

2- A Constituição Federal de 1988 e o novo Ministério Público

A Constituição Federal de 1988 atribui novas funções ao Ministério Público, mais abrangentes e de novo caráter, de cunho social. Apesar de a Carta Magna ter sido o marco legal que registra e oficializa a redefinição do papel do Ministério Público, tais funções na verdade foram se ampliando progressivamente, como resposta as exigências históricas e por pressões políticas dos membros² da instituição.

A década de 1980 representou para o Brasil um período de redemocratização, onde grupos e movimentos sociais se apresentaram como protagonistas na busca por mudanças sociais e por novos direitos. Tal mobilização também influenciou o campo da justiça e do direito com demandas no sentido da democratização do judiciário, que era avaliado pela sociedade brasileira como formal, despolitizado, controlador e inacessível aos pobres (SILVA, 2001, p.30).

A discussão sobre a necessidade de reordenamento da estrutura da justiça brasileira foi incorporada também pelos operadores do direito, que contribuíram com propostas inovadoras que foram incorporadas na Constituição Federal de 1988 e “abriram caminho para

moradores de uma região, **4- Interesses coletivos** reúnem um conjunto determinável de pessoas (grupo, categoria ou classe), ligadas de forma indivisível, pela mesma relação jurídica básica, como os integrantes de um consórcio, em matéria relativa, por exemplo, à validade ou invalidade da relação jurídica que os une (a ilegalidade de um aumento é interesse compartilhado por todos os consorciados em igual medida, não podendo ser quantificado na proporção de cada um deles), **5- Interesses individuais homogêneos** são aqueles que têm origem comum e são compartilhados na mesma medida por pessoas que se encontram unidas pela mesma situação de fato. São divisíveis, ou seja, quantificáveis em face dos titulares, como os consumidores que compram produto fabricado em série, com o mesmo defeito. (...) Em sentido lato, os interesses individuais homogêneos não deixam de ser também interesses coletivos.

2 Membro é o termo utilizado para se referir aos Promotores e Procuradores de Justiça.

a crescente importância política do Ministério Público e do Poder Judiciário” (SILVA, 2001, p.30).

Nesse sentido, Arantes (1999) afirma que houve um grande impacto da redemocratização do país sobre o sistema de justiça:

“De um lado, a demanda por justiça, em grande parte represada nos anos de autoritarismo, inundou o Poder Judiciário com o fim dos constrangimentos impostos pelo regime militar ao seu livre funcionamento. De outro, a democratização e o retorno ao Estado de Direito recolocaram a necessidade de juízes e árbitros legítimos para decidir eventuais conflitos entre sociedade e governo e entre os poderes do próprio Estado” (ARANTES, 1999, p.83).

Nesse contexto, os membros do Ministério Público se mobilizaram para que suas propostas fossem acatadas pela Assembléia Nacional Constituinte. Houve uma intensa mobilização dos membros do Ministério Público em todo o país com o objetivo de modificar o seu perfil e ampliar suas atribuições na esfera cível, uma vez que historicamente suas funções localizavam-se mais na esfera criminal (SILVA, 2001).

Arantes (1999) se refere ao “voluntarismo político” dos membros da instituição no sentido de transformá-lo em instrumento de luta pela cidadania. Por meio da noção de “voluntarismo político” procura demonstrar a dimensão endógena do processo de transformação do Ministério Público e demonstrar que seu êxito foi resultado da ação deliberada e consciente dos membros da instituição.

Da mesma forma, sobre a relevância da atuação dos membros para a redefinição do perfil institucional, Júnior (1999) coloca:

“(…) este processo de construção institucional teve um forte caráter endógeno, isto é, foi mais o fruto da articulação e vontade política de suas lideranças internas do que um processo conduzido externamente por outros atores políticos” (JÚNIOR, 1999, p. 104).

Segundo Arantes (2000), a reconstrução institucional do Ministério Público resultou em grande parte de alterações legislativas e constitucionais que tiveram lugar no parlamento, mas embora as modificações tenham sido efetivadas na esfera legislativa, grande parte delas nasceu de sugestões e pressões dos integrantes da instituição.

Nesse processo de mobilização pela ampliação das atribuições e modificação do perfil institucional, foi de fundamental importância o VI Congresso Nacional do Ministério

Público, que foi realizado em São Paulo no ano de 1985, e a Carta de Curitiba que foi “o primeiro texto nacional de consenso sobre o Ministério Público nacional, assim servindo de base para as reivindicações institucionais na Constituinte” (MAZZILLI, 1998, p.15).

Arantes (1999) coloca a importância das leis que antecederam a Constituição Federal de 1988 para a redefinição do papel do Ministério Público brasileiro. Ele coloca que apesar de grande número de trabalhos sobre o Ministério Público relacionar a mudança de papel institucional e a normatização dos direitos difusos e coletivos tendo como marco inicial a Constituição Federal de 1988, esta apenas consolidou em norma fundamental o que já vinha sendo instituído por meio de leis ordinárias e complementares. No entanto, reconhece que a Carta Magna representa o marco jurídico e político desse processo, ao consolidar as mudanças legislativas anteriores.

Nesse sentido, Júnior (1999) aponta que as novas atribuições do Ministério Público se deram primeiramente com a edição de uma lei de defesa do meio ambiente de 1981 e posteriormente pela promulgação da Lei de Ação Civil Pública de 1985.

Já Arantes (2000) aponta que a função de defesa do interesse público concedida pelo Código de Processo Civil em 1973 foi o primeiro passo do processo de deslocamento do Ministério Público em relação ao poder executivo e da sua transposição para o lado da sociedade. Isso porque, a condição de defensor do interesse público genérico permitiu o desenvolvimento de uma série de ações judiciais e extra-judiciais de conteúdo inovador já no final dos anos 70, que serviram de base para a instituição pleitear, nos anos 80, a função de defensor dos direitos difusos e coletivos.

De fato, a partir da redefinição das atribuições institucionais, o Ministério Público passou a dispor de dois poderosos mecanismos para a defesa dos interesses sociais: o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública. Por meio do Inquérito Civil “o promotor de justiça passou a deter poderes diretos de investigação na área civil, podendo colher diretamente as provas necessárias, requisitar perícias, provas, documentos e auxílio para a instrução preliminar de uma futura Ação Civil Pública” (Júnior, 1999, p. 106).

Já por meio da Ação Civil Pública “o Ministério Público conferiu à lei uma estrutura de *enforcement* eficaz e poderosa na medida em que está organizado em todo o território nacional e conta com um quadro profissional bastante qualificado e especializado para os padrões nacionais” (Júnior, 1999, p. 107).

A legitimidade para a proposição da Ação Civil Pública não é exclusiva do Ministério Público, cabe também ao próprio Poder Público, União, Estados e Municípios, Autarquias,

empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista, além das associações que estejam constituídas há pelo menos um ano (Arantes, 1999).

Segundo Paccagnella (1999) a história recente demonstra que, na atual conformação da sociedade, o Ministério Público tem papel importante na iniciativa das Ações Cíveis Públicas. De fato, o número de ações cíveis públicas propostas por associações cíveis é extremamente baixo, principalmente em comparação com o número de ações patrocinadas pelo Ministério Público.

Nesse sentido, Arantes (1999) afirma que o argumento mais utilizado para justificar essa defasagem de ações propostas pela sociedade em comparação com o Ministério Público seria sociológico: falta de educação, baixa consciência dos cidadãos quanto aos seus direitos, sentimento generalizado de impotência diante da impunidade.

Contudo, o argumento do autor é que a lei da Ação Cível Pública favoreceu a proposição das ações pelo Ministério Público ao exigir o prazo mínimo de existência legal das entidades de um ano e também por proporcionar à instituição o instrumento do inquérito cível, que lhe confere poder para requisitar informações e documentos, poder que as associações não têm.

Dessa forma, observa-se que foi no contexto de redemocratização do país, a partir da mobilização por parte da sociedade civil organizada e também dos membros da instituição que o Ministério Público teve seu perfil modificado e as suas atribuições ampliadas.

Contudo, Arantes (1999) demonstra que há um paradoxo onde o mesmo processo que nos anos 70 e 80 levou ao reconhecimento da dimensão coletiva e social de certos conflitos, e dessa forma rompeu com o princípio individualista do ordenamento jurídico tradicional, também qualificou a sociedade civil como hipossuficiente e incapaz de agir em defesa de seus próprios direitos.

Ainda segundo o autor, foi frente a tal alegada incapacidade da sociedade que o Ministério Público encontrou legitimidade para agir em defesa dos novos direitos indisponíveis. Nesse sentido, afirma:

“... a extraordinária expansão do Ministério Público no processo civil brasileiro, ao longo dos últimos 20 anos, só foi possível porque o mesmo movimento que levou ao reconhecimento legal dos direitos difusos e coletivos, postulou a natureza frágil e a incapacidade da sociedade de defendê-los por conta própria” (ARANTES, 1999, p. 13)

Acredita-se que é necessário se considerar o mencionado paradoxo e superá-lo, uma vez que para que o Ministério Público se efetive como instrumento de garantia de direitos deve agir em parceria com a sociedade e não de forma tutelar com relação a ela.

Além de ampliar as atribuições do Ministério Público para atuação de garantia dos interesses da sociedade, a Carta Magna também conferiu liberdade e autonomia administrativa da instituição com relação aos Três Poderes e independência funcional, que legitima a atuação do Ministério Público nos conflitos entre sociedade e governo.

Ainda sobre o adensamento das novas atribuições do Ministério Público, cabe destacar que tal só foi possível porque ao seu lado a Constituição instituiu prerrogativas e garantias funcionais para promotores e procuradores tão abrangentes quanto as do Judiciário: independência funcional, vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos (ARANTES, 1999).

“A garantia de independência no exercício de suas funções permite aos integrantes do MP atuarem com desenvoltura e autonomia – particularmente nos conflitos de dimensão social e política - , contra as pressões externas e até mesmo internas advindas dos estratos superiores da instituição” (ARANTES, 1999, p.90).

Nesse mesmo sentido, segundo Júnior (1999):

“O novo perfil constitucional não apenas atribuiu ao Ministério Público tarefas de cunho eminentemente político, como garantiu-lhe um grau considerável de autonomia para seu exercício. O Ministério Público passou a ter autonomia administrativa e iniciativa para encaminhar projetos de lei de seu interesse direto, conquistou o mandato para o Procurador-Geral de Justiça e atraiu para si o poder de decidir sobre os processos de movimentação e ascensão na carreira, uma vez que todas as movimentações passaram a estar a cargo não mais do governador, mas do próprio Procurador-Geral de Justiça” (Júnior, 1999, p.110).

Em seu Art. 129, a Constituição Federal de 1988 define como uma das funções institucionais do Ministério Público *zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia*. Nesse sentido, cabe à instituição a defesa dos interesses indisponíveis, como direito à vida, à educação, à saúde, entre outros e os serviços de relevância pública que efetivam tais direitos.

Com a mudança do perfil institucional atribuído pela Constituição Federal de 1988 ao Ministério Público, a referida instituição passa a assumir um papel político. Isso porque, a garantia da defesa de direitos difusos e coletivos está relacionada à efetivação de políticas públicas que dependem da ação governamental. Nesse sentido, ao legitimar o Ministério Público na defesa de tais direitos, a Constituição politizou suas atribuições, pois lhe atribuiu papel de mediação numa arena típica de conflito entre sociedade e Estado.

Arantes (1999) destaca que as determinações, como a do Art.6º da Constituição Federal de 1988, que define que “São direitos sociais a educação, a saúde o trabalho, o lazer a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância a assistência aos desamparados, a forma da Constituição” não representam novidade. Tais determinações, denominadas normas programáticas, são comuns em Constituições nacionais anteriores e também nas de outros países e servem como uma recomendação aos governantes.

Em momento anterior na esteira da tradição liberal tais normas para serem concretamente efetivadas tinham que ser invocadas pela sociedade na arena da disputa política. O ordenamento jurídico liberal clássico, por sua vez, não desconhecia tais interesses, nem tampouco os conflitos gerados em torno da sua aplicação, apenas considerava que tais interesses e conflitos diziam respeito à esfera político-representativa.

A novidade que a Constituição Federal de 1988 trouxe foi que a defesa dos direitos de cunho social foi colocada como função institucional de um órgão do próprio Estado, ou seja “a possibilidade de tais conflitos, antes restritos à esfera política, ganharem foro judicial e receberem solução mediante a aplicação técnica do direito” (ARANTES, 1999). Nesse sentido, Arantes fala que houve uma “judicialização de conflitos políticos” e que em resposta a tal processo houve uma “politização do sistema judicial”.

Nesta mesma direção, Machado fala do protagonismo do sistema de justiça, nos seguintes termos:

“O mencionado protagonismo dos atores do sistema de justiça decorre, em parte, da transferência aos tribunais de expectativas de satisfação de promessas, inscritas no modelo de Estado Social de Direito. A um Estado mínimo corresponde uma justiça cada vez mais procurada para atender a demandas sociais” (MACHADO, 2007, p. 20).

3- O debate sobre a função do Ministério Público na defesa dos direitos sociais

Como já foi demonstrado, a partir do momento histórico em que a autoridade soberana do Rei é questionada e passa a ser substituída pela lei, tem origem o Estado de Direito onde o Estado passa a ter obrigações perante a sociedade. Nesse contexto, deve garantir os direitos dos cidadãos e efetivá-los por meio de políticas públicas.

Contudo, sempre houve a preocupação em se criar mecanismos de controle do poder do Estado, tanto de sua ação, como de sua omissão, perante a sociedade. O Ministério Público é uma das instituições políticas brasileiras previstas na Constituição Federal com o propósito de controle do poder político do Estado.

Dessa forma, como o interesse do presente trabalho é analisar o Ministério Público como um dos mecanismos de controle social sobre o poder do Estado, cabe discutir qual o significado do termo controle social.

O controle social está na base e se faz necessário em qualquer modo de produção diante da necessidade dos homens mediarem a relação entre si e com a natureza. Assim, o controle social é “*resultado histórico das relações humanas engendradas pelas forças políticas, econômicas e sociais de determinadas sociedades*” (CALVI, acesso em junho de 2008).

Não há uma única forma de controle social, mas diferentes controles sociais que existem mutuamente, mas que estão subordinados a um deles, que detém a hegemonia. A existência de várias formas de controle social não ocorre em separado, mas em determinados momentos se interpenetram e se influenciam reciprocamente (CALVI, acesso em junho de 2008).

No sistema capitalista o capital é a forma de controle social hegemônico. Conforme Mészáros (2002), o controle social é um mecanismo central para a manutenção do “Sistema Sociometabólico do Capital”, que é formado pelo “tripé” Capital, Trabalho e Estado. Nesse sentido, o capital é um modo de controle que se sobrepõe aos demais (MÉSZÁROS, 2002 apud CALVI, acesso em junho de 2008).

Segundo Mészáros (2002), o Estado não é uma figura idêntica à estrutura de comando do sistema do capital, uma vez que este último é seu próprio sistema de comando. Desse modo, o Estado é a dimensão política deste sistema, como parte subordinada, cujo papel é garantir que a contradição capital e trabalho não fuja do controle, uma vez que os antagonismos e resistências são inerentes ao sistema (MÉSZÁROS, 2002 apud CALVI, acesso em junho de 2008). Nesse sentido, conforme Mészáros:

“A base desta contradição é a tendência a uma crescente socialização da produção no campo global do capital, que transfere algumas potencialidades de controle aos trabalhadores. Nestes moldes, entende-se, que o Estado é incapaz, por mais autoritário que se apresente, de realizar plenamente o controle que é exigido pela determinação totalizadora do Sistema do Capital” (MÉSZÁROS, 2002 apud CALVI, acesso em junho de 2008).

O controle hegemônico do capital se desenvolve contraditoriamente e se defronta cotidianamente com o movimento de lutas sociais e forças políticas antagônicas, o que viabiliza a emergência de outras formas de controle que passam a coexistir e a se relacionar com ele (CALVI, acesso em junho de 2008).

Dessa forma, não existe somente um tipo de controle social, mas sim várias formas de controle social que coexistem num dado contexto político, social e econômico. Não existe, portanto um único significado e sentido para o termo controle social, não há como estabelecer um único conceito (CALVI, acesso em junho de 2008).

Nesse sentido, Alvarez demonstra a trajetória da noção de controle social, desde suas raízes nas discussões clássicas de Émile Durkheim sobre a integração social, a criação e utilização do termo na Sociologia norte-americana, nas reflexões de Michel Foucault acerca do poder e também no debate atual no interior do pensamento social contemporâneo (ALVAREZ, acesso em janeiro de 2009).

O significado de controle social nas discussões clássicas diz respeito ao controle que o Estado exerce sobre a sociedade, ou aquele que a sociedade exerce sobre o indivíduo. Contudo, no debate atual o termo também passou a ser apropriado pelo pensamento social crítico para designar o controle que a sociedade civil organizada exerce sobre o Estado. Como forma de distinguir uma forma de controle social da outra, alguns autores utilizam o termo controle social democrático para designar esta última.

Pode-se observar a mudança de significado do termo controle social, ao se observar o caso brasileiro. Até a década de 1980 predominava no Brasil um determinado significado de controle social: “ele era usado, pela classe política e economicamente dominante, como uma forma de controle social do Estado e do capital sobre as classes subalternas. Ou seja, como uma forma de controle do Estado sobre o trabalho” (CALVI, acesso em junho de 2008).

Contudo, a partir da década de 1980, no contexto de redemocratização, o termo controle social passou a ser utilizado para se referir à possibilidade da sociedade civil exercer o controle sobre as ações do Estado. Nesse sentido, segundo Calvi:

“(…) nos últimos anos o que se assiste é a re-transferência do poder de controle conferido ao capital ao corpo social como um todo, mesmo que de forma necessariamente irracional, graças à irracionalidade inerente ao próprio capital” (CALVI, acesso em junho de 2008).

Portanto, com base nesse novo conceito de controle social, o termo passou a ter relação direta com a questão da democracia, de modo a abarcar os aspectos da representação e da participação declarados na Constituição de 1988, como princípios instituintes do Estado Democrático.

Como já visto, a história brasileira foi marcada, na década de 1980, pelo fenômeno político da redemocratização. Nesse período, se desenvolve um amplo processo de reformas na organização jurídica e política cujo principal marco é a Constituição Federal de 1988, que ampliou significativamente os direitos e trouxe novidades com relação ao regime democrático ao instituir mecanismos institucionais de participação popular nas decisões referentes às políticas públicas.

É nesse contexto, que a Carta Magna prevê a criação dos Conselhos de Direitos, órgãos deliberativos com poder de influenciar diretamente na gestão das políticas públicas, e também define novas atribuições ao Ministério Público, de modo a legitimá-lo para atuar no controle democrático dos atos e das omissões do Poder Público.

No entanto, segundo Freitas (2008), a compreensão crítica da nova institucionalidade trazida pela Constituição Federal de 1988 supõem considerar que a nossa tradição político-cultural do favor e da tutela e do predomínio do interesse privado em detrimento dos interesses públicos ainda não foi superada, apesar das conquistas no campo dos direitos. Nesse sentido, para a autora, no Brasil existe uma cultura política não democrática que se entrelaça com a institucionalidade democrática.

Também para Avritzer (1995), o período pós 1985 estabeleceu no Brasil um conflito entre as forças societárias e culturas políticas democráticas, ligados aos movimentos sociais, e as forças tradicionais, que resistem a qualquer forma de limitação de seu poder (AVRITZER, 1995 apud FREITAS, 2008).

Tal reflexão é fundamental para que se possa compreender os dilemas da democratização no Brasil. Dessa forma:

“Enquanto os direitos sociais assegurados na sua legislação oficializam um tipo de relação nas formas de regulação dos conflitos de base democrática, as práticas tutelares estabelecem

um tipo de relação nessas formas de regulação dos conflitos como controle, como um pacto que se impõe aos pobres, proliferando um tipo de *cultura política da sujeição*, comprometendo diretamente, desse modo, a tendência democratizante da sociedade sob dois aspectos essenciais: a continuidade histórica de um padrão de sociabilidade que legitima as desigualdades sociais e a solidificação das barreiras às práticas organizativas e reivindicativas” (FREITAS, 2008).

Na mesma direção, Freitas resume o argumento de Avritzer:

“nos países de democracia tardia, em geral, apenas o lado funcional dos direitos civis, políticos e sociais é introduzido. Desse modo, os direitos civis são introduzidos com a função de facilitar a institucionalização de uma economia de mercado, os direitos políticos têm a função de legitimar o uso da força pelo sistema político e os direitos sociais têm a função de facilitar a instauração de uma burocracia que estabeleça uma relação de controle e de concessão com os movimentos sociais” (FREITAS, 2008).

Diante de tais afirmações, fica claro a complexidade do exercício da democracia no Brasil. Contudo, acredita-se que a ampliação dos direitos e sua efetividade são objeto permanente de disputa na arena política entre Estado e sociedade. Ou segundo Freitas:

”Dizendo de outro modo, há que se considerar a presença do potencial de força da sociedade organizada na disputa pela materialização dos direitos sociais como elemento subjacente aos processos instituintes das medidas de controle” (FREITAS, 2008).

Dessa forma, acredita-se que o Ministério Público, a partir das atribuições que a Constituição de 1988 lhe conferiu, tem a potencialidade de atuar em conjunto com a sociedade nessa arena de disputa política pelos direitos sociais, de forma a se constituir como instrumento de controle social democrático.

No momento histórico atual se utiliza o termo controle social democrático como referência a possibilidade de participação da sociedade civil na elaboração, fiscalização e implementação das políticas sociais. Nesse sentido, o controle social passa a ser um dos elementos constitutivos de uma “esfera pública” ampliada e democrática (CALVI, acesso em junho de 2008).

Dessa forma, o termo controle social democrático se apresenta como um conceito amplo e que se constitui como “(...) um ciclo decisório que envolve o parâmetro do direito, o

planejamento, o papel do gestor, o financiamento, o Ministério Público (a sociedade civil, entre outras instâncias) (...)” (BEHRING, 2001 apud CALVI, acesso em junho de 2008).

Dentro desse conceito amplo de controle social democrático, que significa o controle sobre o poder do Estado, pode-se abarcar uma infinidade de meios e instrumentos. Nesse sentido, conforme BRÜNING (1989):

“Entende-se por meios de controle uma grande série de instrumentos, órgãos e ações destinados a limitar o exercício do Poder do Estado, tais como a clássica tripartição dos Poderes, as garantias constitucionais dos direitos individuais e sociais, os partidos políticos, o *Ombudsman*, o Ministério Público, a imprensa, as associações, as Igrejas, mecanismos de co-gestão, movimentos de pressão, medidas judiciais, *Impeachment*, greve, e outros que podem ser criados” (BRÜNING, 1989, p. 57).

Apenas para fins didáticos, com o objetivo de facilitar a compreensão e a análise, é interessante observar as possíveis formas de classificação dos meios de controle social. De acordo com Brüning (1989), os meios de controle do Poder Político podem ser classificados quanto à natureza ou quanto à localização. Quanto à natureza, os meios de controle podem ser:

- Meios Políticos: tripartição dos poderes, descentralização político-administrativa, partidos políticos, *impeachment*, veto, plebiscito;
- Meios Jurídicos: Constituições, controle da constitucionalidade das leis, organismos criados para defender o cidadão frente ao Estado (como o *Ombudsman*, o *Médiateur* e o Ministério Público), instrumentos jurídicos próprios para coibir abusos (como o “*habeas-corpus*” e a ação popular);
- Meios Sociológicos: Movimentos de pressão, Associações, imprensa, igrejas, movimentos de resistência ou contestação, *lobbys*, conselhos de bairro, comitês de fábrica, greve, críticas de intelectuais.

Já quanto à localização os meios de controle podem ser classificados em organismos que fazem parte da estrutura do Estado (parlamento, partidos políticos, divisão dos Poderes, *Ombudsman*, Ministério Público, Tribunal de Contas) e organismos que estão fora da estrutura do Estado (imprensa, sindicatos, greves, movimentos, associações). O autor destaca, contudo, que tais divisões muitas vezes não possuem limites rígidos ou nítidos.

É importante ressaltar, que a atividade política do Estado não pode ser controlada somente por meios jurídicos, pois a atividade administrativa do Estado só é limitada em parte pelas leis, uma vez que são criadas pelo próprio Estado. Nesse sentido, um controle eficaz exige a associação de meios políticos e sociológicos (BRÜNING, 1989).

Também nesse ponto, acredita-se ser o Ministério Público um ator singular, uma vez que suas atribuições constitucionais lhe conferem a função de controle de natureza jurídica, mas lhe abre a possibilidade de controle que muitas vezes o aproxima do controle de natureza política, ao lhe conceder autonomia frente aos demais poderes e também de natureza sociológica quando atua em parceria com a sociedade civil organizada. Por outro lado, não se pode esquecer que quanto à localização a instituição se encontra dentro do Estado, o que sem dúvida lhe confere limites no alcance das ações de controle.

Na verdade, qualquer instrumento de controle, seja no interior do Estado ou fora dele, que atue de forma isolada e deslocada das demais, não possui condições e legitimidade para controlar o Poder do Estado. Para que haja um controle eficaz, é necessário que existam diversos meios de controle e que tais meios estejam articulados e coordenados entre si. Dessa forma, para que o Ministério Público possa alcançar resultados efetivos na garantia de direitos deve atuar de forma articulada aos demais meios de defesa da sociedade.

Para Paccagnella (1999), o Ministério Público é um dos instrumentos para a efetivação do controle da administração que por vezes é uma faceta do controle jurisdicional e por outras se assemelha ao controle popular. Para ele, a atuação extrajudicial do Ministério Público é uma das espécies de controle popular do Poder Público.

No que se refere à atuação do Ministério Público no controle do poder político do Estado por meio da exigibilidade de efetivação das políticas públicas, há um debate no campo jurídico sobre a legitimidade da instituição para exercer tal atuação, com base no argumento de que ao agir nessa direção a instituição estaria interferindo na discricionariedade do governante.

Nessa direção, Meirelles (1998) afirma que à Administração é concedido o chamado poder discricionário “para a prática de atos administrativos, com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo”.

Segundo Paccagnella (1999, p.182) “afirma-se, sem nenhum pudor pelo absoluto totalitarismo ideológico, que o Poder Executivo é autônomo, não podendo ser compelido pelo Poder Judiciário a fazer ou deixar de fazer algo”. Para o autor, argumentos como estes somente são utilizados quando se referem a direitos difusos ou coletivos:

“Em tema de direitos individuais puros nunca (excluídos, evidentemente, os regimes jurídicos absolutistas) se contestou a possibilidade de impugnação judicial, dos atos do Poder Público. Nunca se alegou neste País, por exemplo, que o pagamento de indenizações milionárias por desapropriações rurais, ou em favor de uma grande empresa de alguma forma lesada pelo Estado violasse a discricionariedade do Executivo” (PACCAGNELLA, 1999, p.183)

Além disso, Paccagnella (1999) argumenta que o Poder Executivo tem a atribuição de exercer a direção superior da Administração, conduzir a gestão da coisa pública, mas sempre de acordo com os ordenamentos da Constituição e das leis. Nesse sentido, não tem a prerrogativa de descumprir a norma legal ou a Constituição, a título de discricionariedade. Sendo assim, o descumprimento da lei legitima o Poder Judiciário a compelir o Executivo a cumprir suas obrigações.

Nesse sentido, argumenta ainda que ao obrigar o Poder Público a cumprir o que está previsto na Constituição e nas leis, não estaria criando nenhuma obrigação, uma vez que o Poder Constituinte e o Poder Legislativo é que criaram a obrigação e de forma constitucional, democrática e legítima.

Dessa forma, ao Poder Judiciário não cabe definir, por seus próprios critérios, as políticas públicas. Contudo, possui legitimidade para mandar cumprir política pública previamente prevista na Constituição e na Legislação. Sendo assim:

“O poder judiciário simplesmente mandará cumprir dada obrigação prevista em lei, dentro dos critérios e requisitos previstos na própria lei. Os meios e a forma de cumprimento da obrigação, naquilo que a lei não ditar, é que ficarão no âmbito da discricionariedade do administrador” (PACCAGNELLA, 1999, p.184).

Apesar da polêmica, vários autores reconhecem o Ministério Público como um agente constitucionalmente qualificado à interferência junto ao Poder Público. Nessa direção, Gomes (2003) argumenta a favor da atuação do Ministério Público, nos casos de omissão do Poder Público na efetivação de políticas sociais, a partir da função constitucional de defesa do regime democrático e da defesa da ordem jurídica.

Para ele, o Ministério Público, na defesa do regime democrático, deve além de fiscalizar que o governo seja legitimamente do povo e pelo povo, lutar para a efetivação do princípio da igualdade, a fim de que o governo seja também para o povo. Nessa mesma direção, tomemos o argumento de Ferraz e Guimarães Jr.:

“A democracia, o Estado de Direito e a cidadania são objetivos absolutamente indissociáveis, de modo que a busca da plena democratização do Brasil impõe o desafio da extensão dos direitos individuais da cidadania a toda a população, sem exceção. Assim, acreditamos seja possível afirmar, de modo bastante abrangente, que ao M.P. incumbe defender os interesses, bens e valores essenciais à vida numa sociedade democrática em que vigorem o Estado de Direito e os princípios da igualdade e do respeito à cidadania” (FERRAZ; GUIMARÃES JR., 1997 p.21).

Já quanto à missão do Ministério Público de defesa da ordem jurídica, Gomes (2003) coloca que significa a garantia do cumprimento do determinado em lei. Nesse sentido cabe ao Ministério Público zelar para que as normas regulamentadas sejam de fato implementadas. Para tanto, deve zelar primeiramente pelos direitos garantidos pela Constituição e em seguida pelos direitos garantidos nas leis.

Outros autores defendem a atuação do Ministério Público no descumprimento de políticas sociais com base no conceito de políticas públicas constitucionais vinculativas. Para Gonçalves, a Constituição Federal de 1988 prevê a indisponibilidade dos direitos sociais e a característica da auto-aplicabilidade da regra prevista no art. 6º. Nesse mesmo sentido, Moraes (2002) argumenta sobre os direitos sociais:

“São direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida dos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal” (MORAES, 2002).

Diante de tal argumentação, Gonçalves (2007) defende que o Poder Executivo não pode furtar-se à elaboração das políticas públicas relacionadas aos direitos sociais, bem como à efetiva implementação destes, “sob pena de descumprir norma constitucional de ordem pública, imperativa, inviolável e auto-aplicável”. Dessa forma, o presente trabalho segue a posição de Gonçalves:

“Caso a Administração não cumpra tais deveres, deixando de elaborar (ou elaborando de maneira inadequada) as políticas públicas relacionadas aos direitos sociais, ou, ainda, deixando de cumprir as políticas públicas elaboradas, competirá ao Ministério Público dar

efetividade a seu dever institucional de defender os interesses sociais indisponíveis” (GONÇALVES, acesso em junho de 2007)

Desse modo, ao dedicar ao Ministério Público o dever da defesa do regime democrático e dos interesses sociais, a Carta magna atribuiu à instituição um importante papel político de guardião da cidadania. Nesse sentido, não se deve falar de direito de agir, mas sim de dever de agir.

Nesse ponto, cabe também destacar a importância da atuação dos sujeitos sociais pois quando se analisa uma instituição, como o Ministério Público, deve-se considerar não somente a estrutura, mas também os sujeitos que compõem tal estrutura.

De acordo com Faleiros (2002), não há como se pensar uma estrutura social sem sujeito, pois pensar assim seria abstrair o próprio ser humano da história. A história se faz história pela ação dos homens nas condições dadas a eles.

O sujeito se constitui nas relações sociais complexas e múltiplas, tendo em vista que a estrutura social é relacional. As relações sociais constroem, ao mesmo tempo, o sujeito e o contexto, pois não há sujeito sem contexto, nem contexto sem sujeito (FALEIROS, 2002).

Norbert Elias construiu o conceito de *habitus* depois retomado por Bordieu, segundo o qual “o sujeito atua de acordo com as normas, mas também implicando o interesse”. Já Bourdieu argumenta que é necessário escapar da filosofia do sujeito sem sacrificar o agente e a filosofia da estrutura, mas sem renunciar a levar em conta os efeitos que ele exerce no sujeito e pelo sujeito (FALEIROS, 2002).

Assim, o que Arantes (1999) denomina de “voluntarismo político” dos membros do Ministério Público, pode ser interpretado como um *habitus* dos membros da instituição que gera nestes o interesse para atuação no sentido da garantia de direitos.

Dessa forma, conforme Faleiros (2002):

“De esta forma el sujeto es producto de las relaciones sociales y productor de sí mismo en um conjunto de relaciones objetivas y que son subjetivamente incorporadas, em las cuales tiene las posibilidades de acción” (FALEIROS, 2002, pg. 68).

Mesmo Marx e Gramsci discorreram em suas teorias a respeito da relação entre sujeito e estrutura. Nesse sentido, para Gramsci existe um projeto hegemônico e um contrahegemônico em quem que o sujeito se faz num processo de construção da história e de sua história.

Já para Marx, “lá onde existe uma relação, ela existe para mim” e “homens fazem a história, mas não a fazem arbitrariamente, em condições por eles escolhidas, sim em condições diretamente dadas e herdadas do passado” (MARX apud FALEIROS, 2002).

Sobre a importância de se considerar a atuação dos sujeitos no caso específico do Ministério Público, afirma Machado:

“... as organizações (no caso o MP) estão integradas por indivíduos que, em maior ou menor intensidade, participam do processo de construção da realidade social. A evolução organizacional e profissional decorre, muitas vezes, da ação dos próprios atores da organização, os quais compartilham determinadas percepções, conscientes ou não, sobre o modelo institucional a ser defendido, sobre o papel desempenhado, sobre as prioridades etc.” (MACHADO, 2007)

Dessa forma, ao se analisar o papel do Ministério Público é importante se considerar a atuação dos sujeitos que compõem tal estrutura institucional, no caso os promotores de justiça. É necessário, portanto, considerar a relação dos promotores com o Estado e com os demais sujeitos sociais dentro de uma dada macroestrutura. Nessas relações é que se constitui o Ministério Público.

CAPÍTULO IV

O DIREITO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES A SERVIÇOS DE ATENÇÃO À SAÚDE MENTAL, A OMISSÃO DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

1-A violação pelo governo do Distrito Federal do direito de crianças e adolescentes a serviços de atenção à saúde mental.

A Constituição Federal estabelece que é dever do Estado garantir à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida e à saúde (Art. 227). Por sua vez, o Estatuto da Criança e do Adolescente, com vistas a assegurar a efetivação do citado direito, estabelece:

“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.”

“Art. 7º - A criança e o adolescente têm direito a proteção, à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência.”

“Art. 11º - É assegurado atendimento médico à criança e ao adolescente, através do Sistema Único de Saúde, garantido o acesso universal e igualitário às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde.”

O Estatuto da Criança e do Adolescente dispõe ainda, no seu Artigo 98, que sempre que direitos de crianças e adolescentes forem ameaçados ou violados, medidas de proteção devem ser aplicadas. As medidas de proteção a serem aplicadas estão previstas no Artigo 101, entre elas a medida de requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial (inciso V) e a medida de inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos (inciso VI).

Contudo, o direito à saúde, especificamente no que diz respeito à saúde mental de crianças e adolescentes que usam e abusam de álcool e outras drogas, bem como seu direito

de acesso a programas de tratamento previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente, vêm sendo deliberadamente violados no Distrito Federal.

Observa-se no Distrito Federal uma inexistência de serviços públicos de atenção á crianças e adolescentes usuários de drogas, em detrimento a uma elevada demanda deste público para serviços dessa natureza.

A inexistência de serviços públicos para acompanhamento e tratamento de crianças e adolescentes em situação de uso e abuso de drogas é confirmado por meio de documentos e informações requisitados pela Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude – PDIJ.

Em resposta à requisição de informação sobre a existência de serviços públicos de atenção a crianças e adolescentes usuários de substâncias psicoativas, as manifestações, tanto das instituições do próprio governo, como dos Conselhos Tutelares, é no sentido da dificuldade de atendimento ao referido público por não haver nenhum serviço público com tal finalidade no Distrito Federal.

Ao ser questionada sobre a existência de algum serviço para atendimento a crianças e adolescentes em situação de uso e abuso de drogas a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, após quase um ano da requisição de informação, responde que:

“(…) Atualmente a Secretaria de Estado de Saúde conta apenas com atendimento ambulatorial prestado pelo Núcleo de Atenção à Saúde do Adolescente representado nas 16 (dezesesseis) Regionais de Saúde e no Adolescentro – CSB nº 6, para atendimento aos pais e responsáveis por adolescente dependentes de álcool e drogas. Quanto ao atendimento ambulatorial destinado à crianças e adolescentes que apresentam transtornos mentais graves e persistentes, incluindo dependência química, esta Secretaria dispõe do Centro de Atenção Psicossocial – CAPS i que funciona no Centro de Orientação Médico-Psicopedagógica/SES (…) Ainda não existe disponibilidade de atendimento à adolescentes com transtornos decorrentes do uso e dependência de substâncias psicoativas no Distrito Federal de acordo com as exigências constantes na RDC nº 50 (ANVISA) e Portaria nº 336 do Ministério da Saúde que disponibiliza de 3 a 6 leitos para desintoxicação, contudo, existe proposta de implantação prevista para o ano de 2005. (...) Esclareço, por oportuno, que não foi prevista dotação específica nos orçamentos de 2003 e 2004 para a atividade de tratamento especializado de crianças e adolescentes dependentes de álcool e drogas” (Ofício nº 491/2005-GAB/SES de 17 de março de 2005).

Verifica-se, a partir do mencionado ofício, que a própria Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal assume a oferta irregular do serviço, além de reconhecer que não houve dotação orçamentária para a atividade de atendimento a crianças e adolescentes usuários e dependentes de drogas.

A inexistência do serviço também é observada pela equipe técnica da própria PDIJ, que a partir de um diagnóstico situacional dos serviços de saúde no Distrito Federal constatou que não foram implantados Centros de Atenção Psicossocial –CAPS para atendimento à crianças e adolescentes em situação de uso de álcool e drogas; que as comunidades terapêuticas existentes no Distrito Federal não estão aptas a atenderem crianças e adolescentes, uma vez que não observam os princípios do ECA e as normativas da ANVISA; a impossibilidade da maior parte das pessoas em financiarem clínicas privadas; a inexistência de dotação orçamentária para essa modalidade de atendimento; e por fim, conclui que a Política Pública de saúde no Distrito Federal não atende ao que preconiza o ECA (Relatório Técnico nº 78/06).

Em outro ofício em resposta à requisição de informação sobre serviços de atenção a crianças e adolescentes em situação de uso e abuso de substâncias psicoativas a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal afirma:

“Conforme solicitação, encaminhamos o presente expediente a Vossa Senhoria, informando que, atualmente não há nenhum serviço específico para o atendimento à criança e adolescentes com problemas de dependência química e alcoolismo no Distrito Federal. No COMPP e no ADOLESCENTRO são feitos atendimentos também à crianças e adolescentes com transtornos ligados ao uso de álcool e drogas, porém não são serviços montados com equipes próprias para isso. Quanto ao planejamento futuro, no Plano de Política de Saúde Mental para o Distrito Federal – 2006, em seu aditivo, existe a previsão da implantação de um CAPS i AD em Samambaia, até o final de 2006” (Ofício nº 2349/2006-GAB/SES de 14 de agosto de 2006).

Observa-se, a partir do referido ofício, que a situação de inexistência do serviço persiste e que a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal reconhece tal fato. Cabe destacar que o planejamento de implantação de leitos e de CAPS i AD mencionados nos ofícios não se efetivaram até o ano de 2008.

Em audiência pública, realizada no dia 31 de outubro de 2008, com objetivo de discutir a sentença judicial que obriga o governo do Distrito Federal a implantar serviços de

atenção a crianças e adolescentes em situação de uso e abuso de drogas, foi apresentado diagnóstico da rede de atendimento à saúde mental de crianças e adolescentes. O referido diagnóstico relatou a seguinte situação:

- O Distrito Federal apresenta dificuldades em afinar-se à Política Nacional de Saúde Mental (de acordo com o Ministério da Saúde, é a 26ª unidade da federação no ranking de cobertura CAPS/100.000 habitantes);
- Insuficiência de recursos humanos qualificados na área;
- Exíguo financiamento dessa política pública;
- Insuficiência na oferta de serviços para a área de criança a adolescente, com conseqüente dificuldade em garantir o direito fundamental à saúde mental dessa população;
- Inexistência de dados clínicos, epidemiológicos, de organização e utilização dos serviços destinados a crianças e adolescentes no Distrito Federal;
- O Plano Diretor de Saúde Mental 2008-2011 não contempla adolescentes usuários de substâncias psicoativas, tampouco o Sistema de Medidas sócio-educativas;
- No Plano Diretor de Saúde Mental 2008-2011 há um único processo contemplando a construção de CAPSi, que encontra-se “em fase de análise” (Processo 060.012.656/2006-GESAM);
- Desassistência a crianças e adolescentes portadores de transtornos mentais decorrentes do uso de álcool e outras drogas;
- Ausência de uma rede territorializada que atenda crianças e adolescentes em sofrimento psíquico;
- Inexistência de cronograma orçamentário-financeiro do Estado para a saúde mental infanto-juvenil;
- Inexistência de uma rede hierarquizada consoante a complexidade de ações;
- Inexistência de SRT (serviços residenciais terapêuticos), EP (emergências psiquiátricas) e leitos em hospitais gerais para crianças e adolescentes;

- Inexistência de serviços que atendam a demanda da população infanto-juvenil envolvida com o uso de drogas (CORDEIRO³, Flávia de Araújo, 2008).

Nesse diagnóstico consta que atualmente o Distrito Federal dispõe de dois Centros de Atenção Psicossocial para crianças e adolescentes – CAPS i: o Centro de Orientação Médico Psicopedagógico - COMPP e o Centro de Referência, Pesquisa, Capacitação e Atenção Integral ao Adolescente - ADOLESCENTRO. Contudo, cabe destacar que tais serviços não conseguem dar conta da demanda.

O COMPP atende crianças e adolescentes de zero a dezoito anos incompletos com transtornos mentais (transtornos psiquiátricos, distúrbios emocionais e comportamentais, distúrbios de aprendizagem), não atende crianças e adolescentes em situação de uso e abuso de substâncias psicoativas.

Além disso, o COMPP não dispõe de capacidade para atendimento de toda a demanda do Distrito Federal e se localiza na Asa Norte, área central do Distrito Federal, o que dificulta o acesso de pessoas que residem em locais distantes e que não possuem condições financeiras de arcar com os custos do transporte, além de desrespeitar o princípio da descentralização prevista no Plano Nacional de Saúde Mental.

Já o ADOLESCENTRO, é um serviço especializado no atendimento de adolescentes e seus familiares nos casos de violência, uso de substâncias psicoativas e transtorno de déficit de atenção. Cabe destacar que o atendimento nos casos de uso de substâncias psicoativas é com os pais no sentido de instrumentalizá-los para lidarem com a situação, dentro de uma perspectiva sistêmica. Nesse sentido, não é realizado um atendimento biopsicossocial direto do adolescente nessa situação.

Cabe destacar, que o ADOLESCENTRO, como o COMPP, está localizado em área central do Distrito Federal, na Asa Sul, o que acarreta as mesmas dificuldades quanto à capacidade de atendimento e acesso.

Outro serviço da saúde voltado para os adolescentes é o Programa de Atenção Integral ao Adolescente – PRAIA, que funciona nos Centros de Saúde. Contudo, tal programa tem o objetivo de prevenção e promoção na atenção básica à saúde do adolescente e não se constitui, portanto, em serviço especializado de saúde mental, apesar de alguns deles disporem de grupos de instrumentalização de pais cujos filhos estão em situação de uso e abuso de substâncias psicoativas, nos moldes do atendimento realizado no ADOLESCENTRO.

3 Apresentação exibida na audiência pública realizada no dia 31 de outubro de 2008

Fica evidente, portanto, a inexistência e a oferta irregular de serviços de atenção a crianças e adolescentes em situação de uso e abuso de substâncias psicoativas. Diante de tal constatação, a Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude, após inúmeras tentativas de acordo com o governo do Distrito Federal no sentido de regularização da situação, decidiu propor uma Ação Civil Pública contra o governo do Distrito Federal com o objetivo de garantir tal direito.

2- A atuação da PDIJ na garantia do direito de crianças e adolescentes a serviços públicos de atenção à saúde mental por meio de Ação Civil Pública.

Os Promotores de Justiça da PDIJ já identificavam a ausência de serviços públicos de saúde mental, em especial de serviços voltados para crianças e adolescentes usuários de substância psicoativa, a partir da grande demanda de adolescentes que chegavam ao Sistema de Justiça nessa situação e da dificuldade de atender estes casos devido à inexistência do serviço.

A fala da promotora de justiça retrata a preocupação dos promotores e dos demais atores do Sistema de Garantia de Direitos com a situação de crianças e adolescentes que abusam de substâncias psicoativas:

(...) a drogadição é um problema grave e também os outros transtornos mentais. É uma área que precisa de uma maior atenção por parte das políticas públicas porque é aonde muitos outros trabalhos de proteção integral de crianças e adolescentes param e emperram porque a par de outras medidas seria indispensável um acompanhamento nessa área e esse serviço não é disponibilizado(Tarsila, promotora de justiça).⁴

Diante da constatação da não disponibilização de serviços de atenção a crianças e adolescentes usuários de substância psicoativa, a PDIJ instaura em 1993 um inquérito civil com o objetivo de mapear a situação dos serviços de saúde no Distrito Federal. O inquérito procurou investigar a oferta de serviços de saúde de forma geral e identificou que a irregularidade no serviço realmente se referia à atenção a saúde mental.

Em 1997, após inúmeras tentativas frustradas de negociação com o governo do Distrito Federal com o objetivo de resolução de tal situação, a PDIJ decide entrar com uma

⁴ Foram utilizados como codinomes para os entrevistados os nomes de personalidades que tiveram alguma atuação de destaque na adolescência, como forma de homenagear todos os adolescentes brasileiros.

Ação Civil Pública⁵ contra o Governo do Distrito Federal. Cabe aqui destacar que Ação Civil Pública é um instrumento que possibilita a imposição de obrigações de fazer ou não fazer ao Poder Público, sempre que presente ação ou omissão ilícita ou inconstitucional (Paccagnella, 1999).

Cabe destacar, que além da Ação Civil Pública, a PDIJ tem desenvolvido outras ações, como projetos de intervenção com os adolescentes que cometeram atos infracionais relacionados com uso ou porte de substâncias psicoativas, além de ter elegido o tema como prioritário para a atuação em seu planejamento estratégico, o que demonstra a preocupação dos promotores da infância com tal situação.

A Promotoria da Infância elegeu como tema central da sua política de atuação, então não é nem só a nossa área de proteção que está preocupada com isso, a área também de apuração de ato infracional, de execução de medidas sócio-educativas também se ressentem muito dessa política (Tarsila, promotora de justiça).

Quanto à Ação Civil Pública, objeto de interesse do presente capítulo, a Promotora de Justiça nos relata o processo:

Essa Ação Civil Pública surgiu em 1997, mas eu só ingressei na promotoria em 2000, ela foi iniciada devido ao insucesso nas tratativas entre o Ministério Público e o Distrito Federal, no caso o poder executivo, no sentido de implementar a política de saúde mental para crianças e adolescentes no Distrito Federal, principalmente aquelas medidas de proteção previstas no artigo 101 do Estatuto que se refere a saúde mental, são dois incisos onde o primeiro se refere ao acompanhamento psicológico e psiquiátrico e o outro que se refere ao tratamento para drogadição. Então, o pedido na ação, ele contemplava amplamente a implementação dessa política porque não havia praticamente nada como hoje a gente ainda verifica que é incipiente, então essa ação teve um curso durante dez anos praticamente, ela foi sentenciada só em 2006 (Tarsila, promotora de justiça).

Durante o transcorrer da Ação Civil Pública, houve algumas medidas que obrigavam o governo do Distrito Federal a arcar com as despesas do atendimento de adolescentes em clínicas particulares. Contudo, o governo do Distrito Federal se recusou a custear as despesas

⁵ O texto da Ação Civil Pública está disponível em: www.mpdft.gov.br/crianca_e_adolescente/publicacoes/peças_produzidas

alegando que a rede pública de saúde do DF dispunha de serviços que prestam assistência a crianças e adolescentes com transtorno mental, no caso, o COMPP.

Segundo a Promotora de Justiça responsável pela execução da Ação Civil Pública:

No curso dessa ação inclusive houve medidas cautelares para atender a direitos individuais de adolescentes que precisavam de tratamento nessa área da saúde mental, então o juiz da Vara da Infância determinou que o Distrito Federal custeasse esses tratamentos em entidades privadas então houve alguns incidentes processuais relativos a isso (Tarsila, promotora de justiça).

Transcorridos dez anos desde a instauração da Ação Civil Pública, sem nenhuma alteração ao longo desse período da situação de omissão do governo do Distrito Federal no respeito ao direito de crianças e adolescentes com transtorno mental e abusadoras de substâncias psicoativas, finalmente sai a sentença favorável ao pedido do Ministério Público e condenando o governo do Distrito Federal. A sentença se deu nos seguintes termos:

“Feitas essas considerações, JULGO PROCEDENTE o pedido, condenando o DISTRITO FEDERAL a criar programa eficaz destinado a atender crianças e adolescentes portadores de transtornos mentais e/ou alcoólatras e toxicômanos, bem como construir ou definir estabelecimento próprio de saúde, equipando-o de forma adequada e dotando-o de profissionais especializados em número suficiente ao suprimento da demanda, tendo por finalidade específica garantir o implemento do referido programa, bem assim das medidas de proteção previstas no artigo 101, inciso V e VI, do ECA, tudo no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, fixando-se multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) em caso de descumprimento” (sentença da Ação Civil Pública nº 766/53).

A partir da análise da referida sentença, se pode concluir que a Ação Civil Pública se constitui em importante instrumento que tem a potencialidade de obrigar o Poder Público a efetivar direitos legalmente previstos por meio de políticas sociais. Observa-se que a sentença além de condenar o governo do Distrito Federal a executar a política pública, ainda o faz de forma ampla, ao considerar não somente a implantação do serviço, mas também prevendo a contratação de profissionais especializados e em número suficiente ao suprimento da demanda.

Por outro lado, conclui-se também, que é um instrumento moroso e que não há garantias de que, ao final, a sentença seja desfavorável ao Poder Público. No caso da Ação

Civil Pública em questão, foi um processo que se prolongou por dez anos, sendo que durante todo esse período a situação de desassistência e violação de direitos permaneceu sem nenhuma alteração.

A partir da sentença, fica o governo do Distrito Federal obrigado a cumprir a determinação, ou se não o fizer, além de pagar a multa diária estabelecida, pode haver também o pedido pelo Ministério Público de intervenção Federal.

Cabe ressaltar, que apesar da sentença ter sido proferida em 24 de novembro de 2006, ela transitou em julgado apenas no início de 2008 e os seis meses previstos na sentença só passaram a correr depois disso. Portanto, o prazo venceu no final do mês de agosto.

(...) essa sentença, como eu disse, foi proferida no mês de novembro de 2006 só que ela transitou em julgado apenas no início desse ano porque ela foi submetida à reapreciação pelo Tribunal de Justiça, embora não tenha havido recurso de nenhuma das partes, mas por uma regra processual sempre que o Poder Público é vencido em uma ação é obrigatória a revisão pela segunda instância, então a sentença foi confirmada no Tribunal de Justiça e a sentença só transitou em julgado no início desse ano e esses seis meses passaram a correr depois do trânsito em julgado, portanto eles só transcorreram agora no finalzinho do mês de agosto. Então a partir de agosto nós já estamos autorizados a executar essa sentença (Tarsila, promotora de justiça).

Sobre a execução da sentença a Promotora aponta:

É nesse sentido que a gente vem trabalhando desde o início do ano quando a sentença transitou em julgado, a promotoria vem fazendo esse movimento de levantar o que passou a existir desde a sentença em termos de política e de serviço de atendimento a saúde mental de crianças e adolescentes e o que nós apuramos foi que pouco ou nada mudou e tanto é verdade que o Distrito Federal atravessou uma petição em um processo recentemente alegando que a existência do ADOLESCENTRO é suficiente para atender essa necessidade dessa política no Distrito Federal, tanto em número quanto em forma de atendimento, e requereu que fosse aberta vista dos autos para o Ministério Público, para que se nós concordássemos com essa alegação o processo fosse extinto porque a obrigação já teria sido cumprida. Obviamente que nós não concordamos, o processo está vinculado a minha promotoria e fui eu que manifestei, nós não concordamos e já sinalizamos que vamos executar (Tarsila, promotora de justiça).

Contudo, a execução, que consiste em obrigar o governo do Distrito Federal a pagar multa, acaba onerando mais uma vez a própria sociedade, uma vez que os recursos públicos são oriundos dos impostos pagos pela população. Além disso, até que a obrigação se efetive na concretização dos direitos por meio da prestação real dos serviços, pode se levar mais um longo período. Nesse sentido, a promotora coloca:

Agora essa execução, como ela se trata de uma obrigação de fazer e de fazer uma política, ela não é simples, ela pode demorar talvez mais dez anos, como foi o caso que aconteceu na outra Ação Civil Pública relativa a medidas sócio-educativas, porque cabe uma discussão sobre, por exemplo, se o ADOLECENTRO é ou não suficiente para atender a demanda, então reabrir-se-ia uma discussão que é praticamente de mérito porque o administrador, no caso o Poder Público, ele tem liberalidade para adotar esse ou aquele formato da política desde que exista uma política que atenda (...) agora as diretrizes é claro que tem que ser observadas e é nisso que nós temos que nos apegar. Então cabe muita discussão sobre a forma de execução dessa obrigação que foi imposta, então nós estamos tentando evitar que essa discussão aconteça na via processual para que não haja muita demora, então nossa estratégia, pelo menos por enquanto, esta sendo nesse primeiro momento, mobilizar ainda mais a sociedade para ser nossa parceira nessa cobrança para que haja uma cobrança não só processual e muito menos só do Ministério Público, mas de toda a sociedade (Tarsila, promotora de justiça).

Observa-se, pela fala da promotora, a preocupação com a efetividade da garantia do direito à saúde mental de crianças e adolescentes, por meio de uma política pública que garanta serviços para essa população, e a preferência pelo real cumprimento pelo governo do Distrito Federal das obrigações estabelecidas na sentença de forma negociada. Segundo ela:

Então a nossa intenção é essa, é mobilizar e nós vamos fazer uma audiência pública agora no dia 31 de outubro, e estamos convidando todos os segmentos e a nossa intenção é que nem caiba tanta gente e o ideal seria isso, lá no nosso auditório, lá no Ministério Público. E para um segundo momento (...) com o Poder Público ir tentar negociar prazos e cronogramas de ações a curto, médio e longo prazo para que essa obrigação seja cumprida. Essa é a nossa estratégia por enquanto, mas nós não descartamos, uma vez que está reconhecida a omissão do Poder Público nessa área, a possibilidade de em caso de descumprimento dessa obrigação e de não disponibilidade para essas tratativas, ou para fazer determinados acordos que nós consideramos imprescindíveis nessas tratativas, é a possibilidade de pedir a intervenção Federal porque o descumprimento de sentenças judicial

por parte do poder executivo, no caso executivo estadual, pode ser já pedido de intervenção Federal nos Estados, então nós estamos em um primeiro momento descartando essa possibilidade. Nós vamos tentar esgotar todas as etapas para que nós não tenhamos que partir para essa disputa judicial, mas se for necessário nós vamos até o fim, porque não se podem desconsiderar tantas reivindicações, tanto por parte da própria demanda no serviço, quanto por parte da sociedade, quanto por parte do Ministério Público e depois também com o próprio judiciário determinando, sem que se veja um resultado, uma resposta, isso contraria toda a ordem jurídica, nosso regime democrático e aceitar isso passivamente seria aceitar inclusive uma ditadura, um autoritarismo, o que é inaceitável (Tarsila, promotora de justiça).

A partir desta fala, fica evidente o caráter político da atuação do Ministério Público, conforme já assinalado por Arantes (1999) e Silva (2001). Nesse sentido, acredita-se que a instituição e seus membros devem reconhecer a importância da atuação do Ministério Público na arena política e saber atuar em tal arena.

Cabe destacar também, a importância da contribuição da equipe técnica de assessoria aos promotores de justiça na defesa dos direitos. Diante de situações complexas que chegam como demanda ao Ministério Público e também do alargamento das atribuições institucionais, o promotor, que tem formação na área do direito, necessita para uma atuação qualificada diante de tais situações, da assessoria de profissionais com formação em outras áreas de conhecimento. Dessa forma, de acordo com a promotora de justiça:

A contribuição foi imprescindível porque quando nós precisávamos atualizar os dados, as provas, nós íamos a campo através da nossa equipe técnica em vários momentos isso aconteceu no processo tanto antes da sentença quanto principalmente agora depois da sentença quando nós nos lançamos nessa tarefa de mapear praticamente todos os serviços de saúde mental para crianças e adolescentes aqui no Distrito Federal e esse serviço foi feito exclusivamente pela nossa equipe técnica (Tarsila, promotora de justiça).

No caso específico da Ação Civil Pública em tela, verificou-se que a grande contribuição da equipe técnica de assessoria foi o estudo sobre a situação da oferta de serviços de saúde mental para crianças e adolescentes no Distrito Federal, o que consistiu em observações *in loco*, visitas de inspeção e relatórios e pareceres sobre a situação observada.

Nota-se, que com base no diagnóstico elaborado pela equipe técnica, após o estudo da

situação da oferta dos serviços de saúde mental, o promotor passa a possuir as informações necessárias e os subsídios para poder argumentar e cobrar do Poder Público.

3- A participação da sociedade na garantia do direito de crianças e adolescentes a serviços de atenção à saúde mental

Como já foi apontado ao longo do trabalho, para que a atuação do Ministério Público na garantia dos direitos seja efetiva é necessário que a instituição não haja sozinha, mas sim em articulação com os demais segmentos da sociedade.

No caso da Ação Civil Pública para garantia do direito a serviços de saúde mental para crianças e adolescente, observou-se que ela não foi provocada pelas entidades da sociedade civil organizada, mas sim pela constatação, no cotidiano do Sistema de Justiça, da demanda e da inexistência de um serviço para atendê-la.

Contudo, o que se observa é que no momento da execução da sentença a participação da sociedade civil organizada torna-se imprescindível para a concretização do direito. Não basta a decisão judicial, é necessário que haja uma mobilização e uma cobrança por parte da sociedade civil organizada para que o governo do Distrito Federal se sinta compelido a cumprir a sentença e implementar os serviços nela exigidos.

Dessa forma, cabe destacar como a sociedade civil tem se somado ao processo de luta pela garantia do direito de crianças e adolescentes à saúde mental. A promotora de justiça relata como tem sido essa participação dos demais atores do Sistema de Garantia de Direitos:

A gente pode sentir, eu diria talvez de dois anos para cá, uma intensificação dessa cobrança, dessa demanda, desse clamor e eu acho que todos de uma forma geral ficaram mais atentos. O Conselho Tutelar tem sido parceiro, nós já fizemos várias reuniões para tratar especificamente desse tema envolvendo Conselhos Tutelares, os de direitos, envolvendo secretarias porque, por exemplo, a droga esta relacionada com a questão da segurança pública também ela vem sempre relacionada com a prática de atos infracionais (Tarsila, promotora de justiça).

Nesse sentido de mobilização da sociedade civil, a audiência pública tem sido utilizada pelo Ministério público como importante instrumento estratégico. A audiência pública se constitui num momento privilegiado, tanto de mobilização social, como de registro público das omissões do governo, bem como pode se constituir num espaço onde o governo

se comprometa publicamente com a resolução da situação de violação de direitos que é apresentada.

Então, hoje talvez a gente esteja em um momento bastante propício para desencadear essa execução tanto que nessa semana nós já estivemos em uma audiência pública em Ceilândia para a criação do CAPS AD lá, não é específico para crianças e adolescentes, mas nós vimos que tem muitas entidades ligadas a adolescentes, tinha estudantes de escolas públicas lá na audiência pública então esta sendo uma reivindicação geral por parte da sociedade (Tarsila, promotora de justiça).

Dessa forma, acredita-se que a audiência pública é um importante espaço de correlação de forças entre sociedade e Estado, e o Ministério Público tem se utilizado com frequência desse espaço como um instrumento político que permite trazer a sociedade para o debate nas causas defendidas pela instituição, de modo a fortalecer os instrumentos formais como a Ação Civil Pública e o termo de ajustamento de conduta.

4- Avanços e desafios na garantia do direito de crianças e adolescentes a serviços de atenção à saúde mental.

Cabe então, a indagação do que se avançou concretamente em termos de garantia de direitos a partir da Ação Civil Pública analisada. No que se refere à efetiva garantia da prestação de serviço público de saúde mental, nota-se que ainda não houve avanço, mesmo tendo todo esse processo se prolongado pelo período de dez anos, uma vez que até o presente as crianças e adolescentes ainda não dispõem de serviços adequados de atenção à saúde mental.

Por outro lado, considera-se um grande avanço o fato da decisão judicial ter condenado o Distrito Federal a implantar o serviço, uma vez que se sabe que em muitos casos o Judiciário acaba por absolver o Poder Público com base no argumento da discricionariedade do administrador, conforme anteriormente discutido. Nesse sentido, a promotora coloca:

(...) mas eu acho que ter essa sentença agora, é ter uma declaração pública de omissão ou de deficiência do Poder Público do Distrito Federal, e que embora ela tenha demorado dez anos hoje nós temos esse reconhecimento público e essa imposição pública dessa obrigação com prazo e com penalidade e como a gente tem essa possibilidade de intervenção federal,

isso tem além do peso econômico e do peso jurídico tem um peso político muito grande também em uma sentença como essa. Eu acho que foi um ganho nesse sentido (Tarsila, promotora de justiça).

Outro fator importante a ser considerado é a crescente mobilização da sociedade civil, que mesmo não sendo resultado direto da Ação Civil Pública, une-se a ela numa soma de forças que tem feito do momento histórico atual um momento privilegiado para se reivindicar o direito a serviços de saúde mental.

Talvez o grande avanço tenha sido mesmo a crescente mobilização não em razão da Ação Civil Pública, mas acho que em razão do aumento da demanda por esse serviço porque hoje é difícil uma família que não convive com alguma questão relacionada ao transtorno mental, porque eu não estou me referindo a esquizofrenia, por exemplo, aos transtornos severos, mas eu estou me referindo ao sofrimento que hoje praticamente é quase uma generalidade em nossa sociedade, então é raro uma pessoa que pelo menos em um momento de sua vida nunca tenha necessitado desse tipo de serviço, então isso é mais palpável, é mais acessível para as pessoas hoje em dia. Eu acho que o principal ganho foi a gente verificar que temos a parceria de toda a sociedade, mas a gente precisa saber mais, nós precisamos saber como reivindicar porque a gente vê as pessoas irem aos debates, falarem, fazerem suas lamentações, fazerem suas queixas, mas na hora de nós reivindicarmos e de cobrarmos mesmo pelas vias legais e pelas vias legítimas, os nossos direitos, nós nos vemos muitas vezes desarticulados e isso nos desempodera. Então, eu acho que o nosso principal desafio agora é articular essa luta (Tarsila, promotora de justiça).

Contudo, há que se considerar também que um processo tão complexo é permeado por dificuldades. A primeira delas consiste em conseguir produzir as provas necessárias para subsidiar a abertura do processo, uma das causas dessa dificuldade é a precariedade dos sistemas de registro de informação do Sistema de Justiça. Segunda a promotora:

Eu acho que a principal dificuldade foi por incrível que pareça a produção de provas. Todo mundo sempre soube que essa política não existia, mas provar a demanda reprimida, os nomes dessas crianças e adolescentes que precisavam de atendimento e não tinham esse atendimento, não foi algo fácil porque a gente sabe que os nossos bancos de dados, eles são muito falhos, por exemplo, a gente tentou conseguir dos Conselhos Tutelares as cópias dos encaminhamentos que eles fizeram para serviços de saúde mental no Distrito Federal, mas a gente sabe que não havia na época da produção de provas o arquivo dessas requisições de serviços (Tarsila, promotora de justiça).

Outro importante fator na dificuldade de produção de provas é a não colaboração dos órgãos do governo na disponibilização de informações, além do fornecimento de informações que não retratam a realidade. A promotora aponta tal dificuldade:

(...) e também por parte dos órgãos públicos que são demandados, a gente teve dificuldade de obter as provas porque seria como o Distrito Federal produzir provas contra si mesmo, então os servidores, que embora a gente sentisse que eles eram nossos parceiros nessa luta porque lidam diretamente com a demanda e percebem as carências do serviço, se eles nos passam as informações espontaneamente eles podem sofrer represália. Então, nós tínhamos que fazer as requisições e fazer as requisições de informação da maneira correta e às vezes as respostas que nos chegavam eram lacônicas, eram evasivas, sem adentrar o mérito da pergunta que havia sido feita então eu poderia dizer que a maior dificuldade foi a obtenção de provas e também pela dinâmica da situação que de um momento para outro pode alterar esses número, então nós tivemos que refazer a instrução mais de uma vez porque se em um determinado momento, por exemplo, a demanda reprimida do COOMP era 'x' daqui a dois ou três meses esse número poderia ser alterado e isso vinha como alegação no processo por parte do Distrito Federal para tentar desconstituir a nossa alegação de falta de serviço então a cada momento ele vinha no processo dizendo que o serviço 'x' ou 'y' havia sido criado ou incrementado. Então, nós tínhamos que reabrir a instrução para poder verificar se realmente aquilo tinha acontecido e tinha acontecido a contento, eu acho que essa foi à maior dificuldade (Tarsila, promotora de justiça).

Outra dificuldade diz respeito a própria natureza do instrumento utilizado, no caso a Ação Civil Pública. Nesse ponto, há que se destacar que se trata de um instrumento judicial moroso, o que no caso de concretização de direitos fundamentais, especialmente quando estes se referem a crianças e adolescentes, se torna uma dificuldade importante. Conforme a promotora de justiça:

(...) na época também havia um movimento muito forte do Ministério Público brasileiro como um todo de exercitar essa ferramenta da Ação Civil Pública e de lá para cá com muitos resultados dessas ações civis é perceptível a dificuldade na execução de muitas delas, como é o caso dessa nossa que impõe obrigação de fazer, é bastante frustrante exatamente por reabrir a discussão sobre o mérito da causa que já se suporia transposto com a prolação da própria sentença, então é muito difícil executar uma obrigação de fazer. Então não é tão simples assim e eu acho que foi uma alternativa bem interessante, foi um

exercício bastante demorado e exigiu que o Ministério Público fosse muito habilidoso no processo (Tarsila, promotora de justiça).

Nesse sentido, concordamos com Júnior (1999) quando aponta que a Ação Civil Pública é um poderoso instrumento de *enforcement* do Ministério Público. Contudo, diante do longo período que pode demandar para sua conclusão e então para a efetivação do direito, acredita-se que deve ser um instrumento a ser utilizado apenas quando esgotadas todas as estratégias de solução negociada.

CAPÍTULO V

O DIREITO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA E A PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTRUÇÃO DO PLANO DISTRITAL PRÓ-CONVIVÊNCIA

1- O direito à convivência familiar e comunitária e sua garantia a partir da elaboração dos Planos Nacional e Distrital.

Como já mencionado, a Lei 8069 de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece que:

“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.**”

O direito à convivência familiar e comunitária consiste no fortalecimento do paradigma da proteção integral e na preservação dos vínculos familiares e comunitários entendendo a família como espaço ideal e privilegiado para o desenvolvimento integral dos indivíduos e essencial à humanização e à socialização (Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, 2006).

Dessa forma, a garantia do referido direito exige uma mudança de paradigma, que supere a visão historicamente construída no Brasil de uma suposta incapacidade de algumas famílias, especialmente aquelas mais pobres, de cuidar de suas crianças. Visão esta que possibilitou um discurso e uma ação por parte do Poder Público que permitiam e legitimavam a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes.

“Ou seja, não se trata mais de conceber um modelo ideal de família, devendo-se ultrapassar a ênfase na estrutura familiar para enfatizar a capacidade da família de, em uma diversidade de arranjos, exercer a função de proteção e socialização de suas crianças e adolescentes” (Plano Distrital de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, 2008).

Cabe ressaltar, que entender a família como capaz de encontrar soluções para suas dificuldades não significa desresponsabilizar o Estado, ao contrário, para que a família tenha condições de exercer suas funções sociais é imprescindível que tenha acesso a políticas públicas que lhe garantam seus direitos básicos. Dessa forma:

“Destarte, o reconhecimento de que a vulnerabilidade da família no exercício de suas funções pode estar vinculada à vulnerabilidade social em que a família se encontra, exige que, previamente à tomada de decisão pelo afastamento da criança de seu ambiente familiar, sejam acionadas as diversas modalidades de amparo social” (Plano Distrital de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, 2008).

Nesse sentido, para que crianças e adolescentes tenham garantido o seu direito à convivência familiar e comunitária é fundamental que sociedade e Estado se empenhem na proteção dos vínculos familiares. Além disso:

“Nas situações de risco e enfraquecimento desses vínculos familiares, as estratégias de atendimento deverão esgotar as possibilidades de preservação dos mesmos, aliando o apoio sócio-econômico à elaboração de novas formas de interação e referências afetivas no grupo familiar” (Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, 2006).

Diante da necessidade de elaboração de uma política pública voltada para a garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária é que foi elaborado o *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*, cujas estratégias e objetivos: “estão fundamentados primordialmente na prevenção ao rompimento dos vínculos familiares, na qualificação do atendimento dos serviços de acolhimento e no investimento para o retorno ao convívio com a família de origem”.

O referido Plano Nacional se originou a partir de um processo que se iniciou com a análise pelo então Departamento da Criança e do Adolescente (DCA) vinculado ao Ministério da Justiça, pela Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), além do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), dos dados apresentados pela Caravana da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados sobre os programas de abrigo, no primeiro semestre de 2002.

Em agosto de 2002 foi realizado o “Colóquio Técnico sobre Rede Nacional de Abrigos”, onde foram identificadas ações a serem priorizadas, entre elas a realização de um censo nacional e a elaboração de um plano de ação. Para o encaminhamento das decisões deliberadas no Colóquio foi constituída um “Comitê Nacional para Reordenamento de Abrigos”.

Assim, em 2003 foi iniciada a pesquisa sobre crianças e adolescentes em abrigos e práticas institucionais realizada pela Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e CONANDA, que resultou no livro “O direito a convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil”.

Em 19 de outubro de 2004 é nomeada por decreto presidencial uma Comissão Intersetorial, composta por cinco Ministérios, atores institucionais dos três poderes da República, das diferentes políticas sociais básicas, da área de planejamento do Governo Federal, instâncias de participação e controle social, entidades de atendimento, Conselho Nacional dos Direitos da Criança - CONANDA, Fórum Colegiado Nacional dos Conselheiros Tutelares, Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (CONADE) e entidades civis de âmbito nacional que militam pelo direito de crianças e adolescentes.

No período de 1º de junho a 31 de julho de 2006, a versão preliminar do plano foi colocada sob Consulta Pública, a partir da qual foram recebidas sugestões e contribuições e a nova versão foi apresentada ao CONANDA e ao CNAS em reunião ocorrida no dia 17 de novembro de 2006 e o Plano Nacional foi aprovado em dezembro de 2006 pelos dois referidos Conselhos.

A partir da elaboração do Plano Nacional constatou-se a necessidade também de planos estaduais, distrital e municipais afim de que fossem consideradas as condições específicas de cada local, tendo em vista a diversidade de realidades no país.

É nesse contexto que se inicia o processo de elaboração do Plano Distrital, cujo primeiro passo foi a realização do I Seminário pró-convivência familiar e comunitária do Distrito Federal realizado nos dias 23 e 24 de junho de 2007 em Brasília. Sobre esse histórico, a assistente social que compõe a equipe técnica da PDIJ relata:

Dentro do plano nacional uma das ações dos Estados é fazer em cada local, Estado ou Município, o seu plano, então o Distrito Federal seguiu a mesma lógica do Plano Nacional, a interinstitucionalidade, buscando compor uma comissão intersetorial. Isso foi por meio de Decreto governamental e assim, surgiu mesmo em junho de 2007 com um Seminário nosso

que foi feito aqui (...) então o Estado representado por umas dez secretarias e aí outras instituições foram convidadas a compor essa comissão. Foram convidados a Vara da Infância, Promotoria da Infância, Conselho de Assistência Social e entidades de acolhimento, a sociedade civil, eles foram convidados a participar dessa comissão (Chiquinha, assistente social).

Como resultado do referido evento, foi criada em 28 de junho de 2007, por meio do Decreto Governamental 28.075 uma Comissão Intersetorial com o objetivo de elaborar a versão distrital do Plano de Convivência Familiar e Comunitária.

“A composição dessa Comissão, de acordo com o Decreto, obedeceu à lógica da intersectorialidade, designando como membros natos: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Trabalho (Coordenadora), Secretaria de Estado de Saúde, Secretaria de Estado de Educação, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Secretaria de Estado de Cultura, Secretaria de Estado de Esporte, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Secretaria de Estado de Segurança Pública, Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania, Agência da Região Integrada para o Desenvolvimento do Entorno, Defensoria Pública do Distrito Federal, Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal e Conselho de Assistência Social do Distrito Federal. A par desses, foram chamados a compor a Comissão, na qualidade de convidados, a Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude do Distrito Federal, a Vara da Infância e da Juventude do Distrito Federal, os Conselhos Tutelares do Distrito Federal, as entidades de abrigos governamentais e não-governamentais do Distrito Federal, e entidades não-governamentais com foco de atuação na área. Facultava-se ainda, no referido Decreto, a participação em caráter eventual de técnicos, especialistas e representantes de outros órgãos governamentais ou de entidades da sociedade civil para o acompanhamento dos trabalhos” (Plano Distrital de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, 2008).

2- A participação da PDIJ na elaboração do Plano Distrital Pró-Convivência Familiar e Comunitária

Como observado, a Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude foi convidada a compor a Comissão Intersetorial de elaboração do Plano Distrital. Cabe aqui analisar tal participação, que foi de relevante importância, como será demonstrado.

As reuniões da Comissão Intersetorial aconteciam no auditório da PDIJ, semanalmente, às terças-feiras, entre os meses de julho a dezembro de 2007 e às terças-feiras e sextas-feiras a partir de janeiro de 2008. Sobre a participação da PDIJ na elaboração do Plano, a promotora que representou a PDIJ na Comissão coloca:

Foi constituída uma comissão por Ato do Governador mediante Decreto que foi publicado no Diário Oficial e nesse ato era previsto a participação de várias secretarias de estados e facultava-se a participação a convite de outras instituições, como foi o caso do Ministério Público, então, o processo foi deflagrado dessa maneira. Nós participamos como instituição convidada a integrar o grupo e nós nos empenhamos muito nessa participação, nós sentimos na pele, na nossa atuação diária aqui, a falta que uma política integrada de convivência familiar e comunitária faz aqui no Distrito Federal e que se reflete nos processos na nossa atuação. Então nós que já tínhamos uma experiência, nós quisemos levar essa experiência, conhecer as experiências dos outros atores para que o produto final tivesse um pouco da nossa contribuição, nós tínhamos preocupação com o que sairia, o que resultaria enquanto Plano Distrital de Convivência Familiar e Comunitária, então nós quisemos intervir proativamente na construção desse Plano e eu acho que nesse sentido nós tivemos um resultado muito positivo, até porque com o fato das reuniões terem sido realizadas aqui no prédio da promotoria da infância, isso possibilitou que nós estivéssemos sempre presentes e sempre acompanhando; e acho que também pelo fato de estar o Ministério Público, não só pelos servidores e pela equipe técnica, mas também pelos promotores ali representado, deu um peso maior para valorizar a participação de todas as pessoas na construção desse trabalho (Tarsila, Promotora de Justiça).

Durante todo o processo de elaboração do Plano Distrital a promotora de justiça que integrava a Comissão fez questão da participação da equipe técnica de assessoria, o que confirma a importância da atuação interdisciplinar no âmbito do Ministério Público, especialmente no que se refere à atuação institucional com vistas à garantia de direitos, que necessita da associação de saberes ao saber jurídico para sua concretização. Nesse sentido, conforme a assistente social:

A Promotoria da Infância foi convidada a participar e nós técnicos do setor psicossocial também fomos convidados como especialistas em determinada matéria ou então, conhecedores da realidade dos abrigos aqui do Distrito Federal e do serviço de acolhimento do Distrito Federal. Fomos convidados a ficar no assessoramento, então havia o promotor titular disso, que ficou responsável, ele era o titular que participava, mas em todos os

momentos ele deixou bem claro que queria a participação do setor técnico. O setor técnico contribuiu bastante na questão da elaboração também do instrumental, nas discussões, ter a clareza que somente aquilo que estava sendo discutido não era suficiente para o que a gente queria, sempre buscando aprofundar mais todos os sistemas que estavam colocados quanto à convivência familiar, quanto à questão de crianças institucionalizadas (Chiquinha, assistente social).

Sobre a contribuição da equipe técnica de assessoria da PDIJ na Comissão Intersetorial de elaboração do Plano Distrital a promotora de justiça relata:

A equipe técnica esteve presente o tempo todo conosco. A equipe técnica aqui da Promotoria da Infância foi fundamental, o subsídio. Tinham algumas discussões que eram eminentemente técnicas e como a equipe técnica, no caso principalmente das instituições de acolhimento, é quem faz o roteiro de visita que ensejam a fiscalização do Ministério Público a essas entidades de acolhimento, então ela pôde nos dar bastante subsídio para nos colocarmos nas discussões, enfim, era a equipe técnica e promotores juntos, trabalhando em uma situação de total horizontalidade, independente porém, de forma bastante interagida e articulada e teve também a participação da equipe técnica da Vara da Infância e da Juventude que foi muito importante. (...) e aí entram também os técnicos das instituições de acolhimento, e talvez sem esse olhar técnico o trabalho pudesse não ser tão rico como foi. E nós como técnicos da área jurídica, também podemos dar todo o suporte e o respaldo; tinha a defensoria, um representante da OAB no Conselho dos Direitos da Criança e adolescente, enfim, haviam vários segmentos bem representados ali (Tarsila, promotora de justiça).

A primeira etapa da elaboração do plano distrital se constituiu na discussão dos princípios e fundamentos colocados pelo Plano Nacional, com o objetivo de compreensão e assimilação por parte dos participantes da comissão do novo paradigma em favor da convivência familiar.

Num segundo momento, a Comissão colocou-se a tarefa de esboçar um diagnóstico mínimo sobre as condições sociais das crianças, adolescentes e suas famílias no Distrito Federal, bem como sobre a rede de serviços públicos, o Sistema de Garantia de Direitos, os serviços de acolhimento institucional e perfil das crianças e adolescentes abrigados e de suas famílias.

Cabe ressaltar, que a etapa de coleta de dados para a construção do diagnóstico foi realizada pelos próprios membros da Comissão, não houve o suporte e orientação de técnicos

ou instituições especializados em métodos de pesquisa social. Já na etapa de análise dos dados, a Comissão contou com a contribuição de uma professora e de estagiários do Departamento de Psicologia da Universidade Católica de Brasília. A assistente social da equipe técnica destaca a referida dificuldade:

Uma das dificuldades foi até a questão metodológica mesmo, na parte da construção desse instrumental, então nós não tivemos um assessoramento, nenhuma consultoria de uma empresa que pudesse nos dizer como fazer uma pesquisa. Eu acredito que a grande dificuldade foi de iniciar todo esse processo, iniciar toda uma pesquisa sem se ater a algumas variáveis que seriam importantes mais tarde. Somente quando nós tivemos a importante contribuição dos estagiários da Universidade Católica de Brasília do departamento de pesquisa foi que isso ficou bem claro se a gente tivesse talvez na elaboração desse material, perguntas mais claras e não tão abertas, nós tínhamos avaliado com maior precisão (Chiquinha, assistente social).

No entanto, ainda que a Comissão não tenha contado com suporte técnico especializado na etapa de coleta de dados, as informações obtidas foram extremamente úteis para uma primeira compreensão da realidade de crianças e adolescentes em acolhimento institucional e dos serviços de acolhimento, o que foi fundamental para subsidiar a proposição das ações do Plano Distrital.

No processo de construção do Plano Distrital, as maiores dificuldades enfrentadas se referiram as secretarias responsáveis pelos serviços públicos. A pessoa designada para representar a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, que pelo Decreto Governamental era a responsável pela coordenação da Comissão, ausentava-se com frequência nas reuniões devido a uma sobrecarga de atribuições e atividades.

Além disso, durante um longo período a Comissão se ressentiu da ausência de várias Secretarias de Estado fundamentais para a execução das ações do Plano, entre elas a Secretaria de Estado de Saúde e a Secretaria de Estado de Educação.

Por fim, houve uma grande dificuldade de se conseguir informações junto às Secretarias de Estado sobre os serviços por elas prestados para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, informações estas fundamentais para a elaboração do diagnóstico sobre a realidade do Distrito Federal.

Diante de tais dificuldades, os representantes da Comissão se viram obrigados a reverem as estratégias de articulação com as Secretarias, uma vez que a participação das

mesmas seria essencial, não somente na fase de elaboração do Plano Distrital, mas principalmente na implementação das ações do mesmo. A assistente social relata tal dificuldade:

(...) outra dificuldade foi a questão enquanto Estado e secretarias, uma morosidade em responder e não responderam e tivemos que usar outra estratégia que seria justamente de buscar (aí foi quando a Promotoria teve uma grande participação, quando ela apresentou ao Conselho de Assistência Social e ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente) foi uma estratégia que foi utilizada para dar transparência e visibilidade ao que estava acontecendo pela morosidade dessas respostas das secretarias. Nós tínhamos iniciado em um primeiro momento, seria por meio de ofícios que seriam encaminhados esses instrumentais e esses instrumentais não retornaram e isso levou um grande tempo aguardando e foi quando consultado ao grupo, o grupo decidiu que seria interessante fazer tipo uma audiência, seria mais como um encontro, uma reunião que seria nesse local, então o grupo toda semana fazia uma visita a determinada secretaria; alguns se anteciparam e vieram contribuir conosco fazendo a explanação para a gente e outros não (Chiquinha, assistente social).

Nesse sentido, “os membros da Comissão passaram a realizar audiências no âmbito das secretarias que apresentavam dificuldade de engajamento no processo de construção conjunta” (Plano Distrital de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, 2008).

Em razão da falta de participação e compromisso de secretarias de estado que seriam de fundamental importância para o Plano, houve um momento em que o grupo se interrogou sobre a continuidade dos trabalhos.

Isso porque, como o grupo contava mais com a participação efetiva das instituições públicas e entidades não governamentais convidadas do que com as Secretarias de Estado que de fato compunham a Comissão pelo Decreto Governamental, surgiu a dúvida sobre a legalidade do plano, caso fosse elaborado sem a participação do governo. A promotora discorre sobre tal momento de dificuldade:

Houve momentos de dificuldades onde praticamente nós que éramos as instituições convidadas trabalhamos sozinhas sem o devido apoio e a devida coordenação, como estava previsto no decreto por parte do Poder Público e mesmo assim, nós continuamos o trabalho porque entendíamos que a construção desse plano era legítima, uma vez que contava com a participação de vários atores que lidavam com a temática e ao final seria submetido a apreciação dos Conselhos, então nós continuamos fazendo o trabalho e conseguimos

inclusive, em um segundo momento, o retorno dos órgãos públicos governamentais para continuarem conosco até o final do trabalho (Tarsila, promotora de justiça).

Considera-se que nesse momento em que a Comissão Intersetorial se viu diante de um impasse importante devido à omissão do Poder Público, foi fundamental a participação do Ministério Público para superação de tal impasse. Nesse momento, a PDIJ teve que optar por uma de suas formas de controle sobre o Poder Público e optou pelo controle social, por meio de pressão política, em parceria com a sociedade civil organizada representada pelas entidades que compunham a Comissão.

Primeiro, a promotora de justiça assessorou a Comissão no que se refere a questão da legalidade do processo, mesmo que ausente o próprio Poder Público, desde que o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal aprovasse o plano, uma vez que o Conselho tem poder deliberativo que obriga o governo a executar as políticas por ele propostas.

(...) ao final até como resultado das discussões e das reflexões, se entendeu que não poderia ser de outra forma senão que o próprio Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente se apoderasse dessa minuta de plano, desse trabalho que foi construído a partir da comissão para editar um ato que seria a própria política de convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes no Distrito Federal, praticamente reproduzindo essa minuta que foi construída por esse grupo. E com a vantagem de ter sido editado um ato conjuntamente com o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal porque várias ações previstas no plano são afetadas à política de assistência social (Tarsila, promotora de justiça).

Contudo, sabe-se que não é possível excluir o Poder Público do processo de construção de uma política pública tão abrangente, intersetorial e fundamental como esta, nesse sentido, o grupo, aconselhado pela promotora de justiça, optou por fazer mais uma tentativa de agregar as secretarias de governo na elaboração do plano, mas definiu que caso isso não acontecesse como esperado, o grupo continuaria os trabalhos independente da participação do Poder Público e apresentaria o Plano para a aprovação do CDCA.

Como tentativa de pressionar o governo a assumir sua parcela de responsabilidade na elaboração do Plano Distrital, a Comissão optou pela elaboração de um documento⁷ a ser entregue ao Governador do Distrito Federal, à Secretária da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal informando-os da situação e das dificuldades enfrentadas pela Comissão.

7 Anexo 1

Podemos observar pela fala da promotora de justiça como se deu todo esse processo que culminou com a elaboração do documento:

No primeiro momento houve aquele impasse se nós poderíamos ou não continuar existindo, se nós dependeríamos ou não daquela coordenação oficialmente estabelecida no Decreto Governamental para seguir os trabalhos do grupo e muito rapidamente nós nos convencemos de que não seria necessário, muito embora nós não pudéssemos deixar de cobrar esse compromisso que foi firmado inclusive na pessoa do próprio governador. Nós fizemos uma carta apontando o que estava acontecendo porque nós entendemos que a sociedade e os conselhos precisariam saber dessa realidade que estava acontecendo no nosso grupo, mas já sinalizando desde logo que nem por isso nós deixaríamos de continuar o trabalho. Então, isso teve um efeito muito bom, porque nós não excluímos o Poder Público desse trabalho, nós queríamos que eles participassem até porque a maioria das ações estabelecidas no Plano é voltada para o Poder Público, mas nós não deixaríamos de fazer o trabalho de construções dessas ações mesmo sem a presença e sem a coordenação, no caso da SEDEST, que pelo decreto foi quem ficou com a incumbência de fazer essa coordenação e até o suporte material do desenvolvimento dos trabalhos (Tarsila, promotora de justiça).

A entrega da carta ao Governador, à Secretária da SEDEST e ao CDCA teve o impacto político esperado, ou seja, resultou em maior participação e compromisso das Secretarias de Estado nos trabalhos de elaboração do Plano Distrital.

Com a conclusão dos trabalhos de elaboração do Plano Distrital, o texto final foi submetido à aprovação do CDCA e do CAS/DF em reunião conjunta dos dois conselhos, onde o Plano Distrital foi aprovado.

No Plano Distrital, em consonância com o Plano Nacional, é apresentado o marco legal, as diretrizes e os objetivos. Além disso, é apresentado o diagnóstico da realidade do Distrito Federal, no que se refere à situação de crianças e adolescentes em acolhimento institucional e suas famílias, às entidades de acolhimento institucional, aos serviços públicos e ao Sistema de Garantia de Direitos. O Plano de Ação consiste dos objetivos e suas respectivas ações, resultados esperados, cronograma, atores envolvidos e recursos necessários. Foram previstas ações de curto (2008-2009), médio (2010-2012) e longo prazo (2013-2015), além de ações permanentes, mas que deverão ser constantemente avaliadas.

Além disso, foi previsto no Plano, como ação fundamental, a constituição de um Grupo de Trabalho permanente com a participação de representantes de várias secretarias de estado, das instituições do Sistema de Garantia de Direitos, das entidades de acolhimento

institucional e de organizações não-governamentais com atuação no campo da defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Nesse sentido, “as funções precípua deste GT serão as de (1) construir a efetividade de funcionamento da rede a partir da reflexão sobre o fluxo de atendimento às situações concernentes ao direito à convivência familiar e comunitária, (2) acompanhar a implementação do Plano Distrital e (3) garantir que os objetivos aqui delineados ganhem realidade na vida de milhares de crianças, adolescentes e suas famílias” (Plano Distrital de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, 2008).

3- A participação da sociedade na elaboração do Plano Distrital Pró-Convivência Familiar e Comunitária.

A participação da sociedade no processo de elaboração do Plano Distrital se deu por meio das entidades de acolhimento institucional e entidades de defesa de direitos que participaram da Comissão na qualidade de convidados pelo Decreto do Governador, ou seja, na mesma posição em que a PDIJ participou.

Cabe ressaltar a importância decisiva da participação da sociedade civil organizada na elaboração do Plano Distrital. Pode-se afirmar que o Plano Distrital só existe em razão do compromisso das entidades que participaram da Comissão, bem como do Ministério Público e Defensoria Pública, tendo em vista que boa parte do processo de elaboração do plano foi conduzido por estes atores que se empenharam diante de tal propósito, mesmo diante da omissão do Poder Público, com raras e inestimáveis exceções de secretarias de estado que participaram de todo o processo, como foi o caso da Secretaria de Estado de Segurança.

Tal processo se constituiu num momento extremamente rico onde atores com funções sociais tão distintas se dispuseram a trabalhar conjuntamente, a trocar experiências e idéias e também num espaço de decisão onde todos os atores ocupavam o mesmo peso. Nesse sentido, segundo a promotora de justiça:

Foi uma interação super rica, super interessante, tanto por parte das entidades de abrigo que hoje denominamos ‘instituições de acolhimento’, elas tiveram uma participação bastante ativa porque dizia respeito ao dia-a-dia de cada uma delas, no trabalho que nós fizemos, quanto também por parte de representantes das Secretarias de Estado e as pessoas traziam não só as suas institucionalidades, mas muito do envolvimento pessoal delas e da

experiência pessoal que cada uma delas tinha. E ao fazer essa troca, uns com os outros, parecia que as nossas experiências eram valorizadas e eram enriquecidas umas pelas outras (promotora de justiça)

As entidades tiveram uma participação, não foram tantas as entidades que participaram efetivamente, mas as que participaram tiveram uma grande contribuição ao Plano. Primeiro aspecto é a realidade em que vive, então elas apresentaram de que modo, como trabalham, o que fazem, qual as suas dificuldades e para quem não trabalha naquele espaço muitas vezes ficavam uma coisa muito superficial e eles traziam uma realidade muito do que estava acontecendo aqui no Distrito Federal (Chiquinha, assistente social).

4- Avanços e desafios na garantia do direito à convivência familiar e comunitária a partir do Plano Distrital

O processo de elaboração do Plano Distrital pró convivência familiar e comunitária é um exemplo de como o Ministério Público pode exercer o controle sobre o Poder Público e influenciar positivamente na elaboração de políticas públicas e, dessa forma, na garantia de direitos, em parceria com a sociedade.

Pode-se observar que não se trata de tarefa fácil, na verdade trata-se de uma arena de correlação de forças onde a instituição possui um papel estratégico, a nosso ver, por se um ator que tem sua legitimidade reconhecida tanto pelo Poder Público, possivelmente pelos instrumentos de coação que dispõe, quanto pela sociedade, em razão de suas atribuições de defensor do regime democrático e dos direitos sociais.

A partir do processo de elaboração do Plano Distrital pró convivência familiar e comunitária, os atores do Sistema de Garantia de Direitos puderam presenciar avanços. O avanço principal que se espera, a concretização da política pública que garanta a crianças e adolescentes seu direito à convivência familiar e comunitária, somente se iniciou com a aprovação do Plano Distrital. É com a efetivação das ações contidas no Plano que tal direito será efetivado no cotidiano deste público.

Contudo, o processo de elaboração também se constituiu em avanços. O primeiro deles tem uma natureza mais pragmática e se refere à apropriação dos atores do Sistema de Garantia de Direitos desse novo paradigma e a conseqüente alteração das práticas a partir de tal reflexão. Nesse sentido, conforme a promotora de justiça:

Quem pôde trabalhar no grupo, não só na parte das instituições de acolhimento, mas também, por exemplo, aqui da Promotoria, da Vara da Infância, dos Conselhos Tutelares, que participaram também já pode absorver pelas discussões muita sugestão prática, muita orientação para a sua própria atuação, na sua seara. Então, aqui na Promotoria essas discussões suscitaram bastantes reflexões na nossa forma de atuar. Nós trouxemos para as discussões internas aquilo que estava sendo tratado no grupo e também tivemos discussões com a própria Vara tentando antecipar a implementação de algumas ações que estavam propostas direcionadas para o Sistema de Justiça e algumas dessas propostas a gente já vem implementando enquanto Promotoria da Infância e acho que da parte do corpo técnico da Vara da Infância também, tudo que foi tratado lá no grupo que constituiu a minuta do plano foi de certa forma incorporado, já pelo menos influenciou a atuação de boa parte dos técnicos da Vara da Infância e da juventude, dos Conselhos Tutelares também e das instituições de acolhimento também (Tarsila, promotora de justiça).

A atuação do Ministério Público na elaboração de uma política pública, em parceria com os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos é um instrumento poderoso de garantia de direitos, pois se somam dessa forma as potencialidades das várias formas de controle que cada instituição exerce de forma privilegiada, o que permite que o controle aconteça de forma mais efetiva.

Além disso, o espaço político de uma Comissão Intersetorial, como a que foi formada para a elaboração do Plano, permite uma experiência efetiva de atuação em rede, onde atores com atribuições e lugares distintos se colocam em trabalho conjunto, trocam experiências e se aproximam das realidades de cada um. Na opinião da promotora de justiça:

Talvez seja a forma mais efetiva e mais rápida para nós alcançarmos os resultados que nós almejamos aqui para a situação concreta das pessoas que precisam da nossa intervenção. Eu acho que também é muito rico porque a gente pode sair do lugar onde a gente está e enxergar o que o outro com o qual nós nos relacionamos muitas vezes só de forma burocrática nos processos, o que o outro tem a dizer, qual a experiência dele, qual é a vivência dele e qual é a realidade. Pessoalmente, eu passei a conhecer várias pessoas e várias instituições, e o mais rico talvez seja essa rede que se desenha, que se constrói que nos permite nos telefonar diante de um caso concreto, entrar em contato sabendo quem são essas pessoas, sabendo qual é o pensamento delas e da mesma forma nos colocar disponíveis para esses contatos, então, muita interação tem acontecido entre nós e outros atores como produto desse trabalho que foi feito, então houve uma aproximação, um conhecimento (Tarsila, promotora de justiça).

A partir da aprovação do Plano Distrital se inaugura uma nova fase do trabalho dessa rede que se formou com vistas à concretização do direito à convivência familiar e comunitária. Trata-se agora de monitorar a efetiva realização das ações previstas no Plano. Para tanto, a constituição de um Grupo de Trabalho permanente é estratégico, pois manterá a rede em atividade e atores estratégicos atentos à questão.

Eu acho que foi um processo muito rico e agora a gente continua na perspectiva do monitoramento desse plano independentemente de ser oficializado ou não por comissão ou por quem quer que seja, embora isso seja previsto no próprio ato que instituiu o Plano Distrital de convivência familiar e comunitária a criação desse grupo de monitoramento composto por várias instituições, também como foi com o grupo que construiu a minuta do plano, então nós continuamos mobilizados, unidos e temos um grupo de discussão pela internet que se comunica sempre, enfim, conseguimos criar talvez uma rede que se interage (Tarsila, promotora de justiça).

Nessa nova etapa, que consiste no acompanhamento e cobrança da efetivação das ações previstas no Plano, o Ministério Público, em função das atribuições que lhe são inerentes, deverá ocupar um papel fundamental, atuando em parceria com os Conselhos de Direitos e com a sociedade civil organizada.

O avanço ocorreu. Nós estamos em um momento que precisamos avançar bastante, mas o mais importante é o Distrito Federal ter elaborado esse Plano, havendo toda uma preocupação de todos aqueles que estavam envolvidos de realmente ser efetivado todas as legislações e em termos de avanço o que podemos estar colocando é que isso tenha desencadeado uma discussão dos Conselhos referente à como coordenar e como acompanhar o Plano Distrital para convivência familiar e comunitária. Essas reuniões aconteceram e isso resultou em uma resolução conjunta dos dois Conselhos onde eles já apresentam até o perfil que deverá ser composta a equipe que irá acompanhar o Plano para convivência familiar e comunitária. Eu acredito muito que somente por meio dos Conselhos, do controle social e de pessoas da sociedade é que possa efetivamente garantir a efetivação do plano (Chiquinha, assistente social).

Contudo, cabe também destacar os desafios que se colocam quando se faz a opção por uma estratégia de atuação de dimensão política. Além das dificuldades inerentes dessa forma de atuação, que diz respeito a disputa de poder, a instituição também tem que enfrentar

dificuldades de âmbito administrativo, referentes a sua própria atribuição, uma vez que assumir a atuação nessa dimensão política exige tempo e empenho e a essa atuação, os promotores tem que somar as outras de cunho jurídico.

Muitas pessoas têm uma visão da Promotoria e do Ministério Público como órgãos inacessíveis ou acessíveis somente através de processos, e nós também, por nossa vez, às vezes temos receios, algum bloqueio, alguma dificuldade de nos relacionar diretamente com outras instituições e com outras pessoas. Eu acho que isso pode incrementar bastante a nossa forma de atuação e nesse ponto eu não falo só por mim, há um movimento aqui da Promotoria da Infância, do nosso grupo que trabalha na área civil e na defesa dos direitos difusos e coletivos e individuais indisponíveis, de atuar como agentes políticos, como agentes de transformação, participando mais dos debates públicos, das discussões, nos colocando acessíveis para esse tipo de demanda por parte da sociedade na medida das nossas disponibilidades, porque às vezes nós vamos até além porque o nosso volume de procedimentos judicializados é muito grande e dificulta por questão de tempo essa participação mais ativa nesses outros debates, em reuniões e em tudo que aconteça fora do nosso espaço, dentro do próprio Ministério Público (Tarsila, promotora de justiça).

Apesar das dificuldades mencionadas, acredita-se que uma estratégia de atuação nos moldes da vivenciada com a participação do Ministério Público na Comissão que elaborou o Plano Distrital se constitui numa estratégia com forte potencial de sucesso na garantia de direitos.

(...) foi um processo político e de cidadania e de articulação interinstitucional bastante rico e parece que o Distrito Federal foi a primeira unidade federativa que construiu seu plano, porque várias ainda estão com esse plano em construção então nós ainda conseguimos sair a frente no cenário nacional (Tarsila, promotora de justiça).

Diante das análises apresentadas, pode-se concluir que a participação da PDIJ no Grupo de Trabalho de elaboração do Plano Distrital Pró- Convivência familiar e Comunitária se constituiu em experiência muito rica, devido à atuação em rede que possibilitou e também promissora, pelas expectativas de melhoria na qualidade da política de atenção a crianças e

adolescentes que estão privados do seu direito à convivência familiar e comunitária, a partir da aprovação do plano em questão.

CAPÍTULO VI

A GARANTIA DO DIREITO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES AOS SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL POR MEIO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

1-A (des) assistência social no Distrito Federal: o caso dos recursos humanos

A partir da Constituição Federal de 1988, a assistência social passa a ser reconhecida como política pública, direito do cidadão e dever do Estado. Disso resulta uma nova concepção que supera o antigo entendimento da assistência social como favor para entendê-la como direito.

O Artigo 203 da Constituição Federal dispõe que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e estabelece por objetivos, entre outros: a proteção à família, à maternidade, **à infância, à adolescência e à velhice**; e **o amparo às crianças e adolescentes carentes**.

Já a Lei Orgânica da Assistência Social estabelece como uma das diretrizes da política “a primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo”.

Por sua vez, na Política Nacional de Assistência Social encontramos que:

“Valorizar o serviço público e seus trabalhadores, priorizando o concurso público, combatendo a precarização do trabalho na direção da universalização da proteção social, ampliando o acesso aos bens e serviços sociais, ofertando serviços de qualidade com transparência e participação na perspectiva da requalificação do Estado e do espaço público, esta deve ser a perspectiva de uma política de recursos humanos na assistência social, com ampla participação nas mesas de negociações”.

Contudo, o que se observa no Distrito Federal é um completo desrespeito aos princípios e diretrizes mencionados. No Distrito Federal a lógica do favor persistiu por muitos anos com a priorização de programas assistencialistas em detrimento de um fortalecimento da assistência social como política pública, lógica esta que tinha por detrás intenções eleitoreiras.

No atual governo do Distrito Federal a situação da política de assistência permaneceu fragilizada diante de uma clara opção política pelo modelo econômico neoliberal, de modo

que o ajuste econômico é colocado como prioridade em detrimento da oferta de políticas sociais públicas de qualidade. Nesse sentido, a promotora de justiça afirma:

(...) politicamente isso não é uma prioridade desse modelo que esse governo local escolheu isso não é prioridade, ele fez uma opção por um modelo econômico e está levando isso até o fim e o modelo econômico que ele escolheu está claro, não preciso nem dizer, então dentro desse modelo econômico você falar de assistência social é uma coisa irreal. E aí se a gente observar a quantidade de obras você vê quais são as prioridades do governo. A escolha política é uma dificuldade e eu não posso esquecer que estamos em um macro e o macro é um poder econômico, é uma escolha de um modelo político neoliberal e vê a assistência social como uma área de segunda categoria (Pagu, promotora de justiça).

Dessa forma, o governo do Distrito Federal, dentro desta lógica intencionalmente assumida de não reconhecimento da assistência social como política pública, passou dezesseis anos sem realizar concurso para a carreira, sendo que os serviços eram prestados por pessoal contratado de forma terceirizada, por intermédio de empresas e associações.

Eu penso que uma das maiores dificuldades foi a compreensão do próprio Estado da necessidade do concurso público, as exigências tamanhas (a compreensão da necessidade). Há 20 anos não houve concurso público, havia essa cultura, havia um paradigma, esse modelo que você poderia contratar um profissional e você passar temporariamente um prazo assim (Chiquinha, assistente social).

Como bem coloca o texto da Política Nacional de Assistência Social: “a produtividade e a qualidade dos serviços oferecidos à sociedade no campo das políticas públicas estão relacionados com a forma e as condições como são tratados os recursos humanos”.

Nesse sentido, diante da situação mencionada se pode afirmar que a fragilização das condições de trabalho na área da assistência social no Distrito Federal tem resultado também na precarização dos serviços prestados à população.

Diante desse contexto de terceirização de carreiras que deveriam ser públicas o Ministério Público entrou com uma ação contra o Governo do Distrito Federal que resultou numa sentença que proibia o Governo do Distrito Federal de contratar serviços por intermédio de empresas e associações. Sobre isso a promotora e a assistente social relatam:

Todos os serviços, serviços dos CRAS, dos CREAS, eram prestados por interposta pessoa que era o Instituto Nossa Senhora de Fátima, chamada santinha, e o ICS também e o MP em outra área que foi o patrimônio público entrou com uma ação para proibir o governo de contratar interposta pessoa. Essa ação foi julgada precedente, mas a coisa não foi muito executada e eu não sei direito como ficou essa ação. Quando foi a virada do governo e o Arruda tomou posse ele pegou todos esses contratos de convênio e exonerou todo mundo então todos esses serviços do aparelho de assistência ficaram sem pessoal contratados por interposta pessoa, só do quadro, só que o quadro já está defasado tanto em números quanto em vagas abertas (Pagu, promotora de justiça).

O TAC surge num momento por problemas administrativos onde existiam servidores contratados por empresas, que eles chamam de empresas interpostas, que eram empresas que não poderiam ter a locação de mão de obra de trabalhadores no âmbito da administração, havia vários convênios com algumas entidades, isso já havia mesmo, e o próprio Ministério Público já tinha identificado essa situação tanto do ICS como da NOSSA SENHORA DE FÁTIMA (Chiquinha, assistente social).

Dessa forma, no ano de 2007, ano de transição de governo, o governo que assumiu demitiu todos os servidores contratados o que resultou na interrupção da prestação de serviços fundamentais à população.

Nesse contexto, as crianças e adolescentes do Distrito Federal foi o segmento da população mais atingido, tendo em vista que as áreas que ficaram descobertas foram a de execução de medidas sócio-educativas e os serviços de assistência social, cujo principal público atendido é crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social. De acordo com o relato da promotora:

(...) quando iniciou o governo Arruda no início de 2007, foram demitidos todos os servidores que eram terceirizados pelo Instituto Candango de Solidariedade e pela Ação Social Nossa Senhora de Fátima, com isso, o sistema sócio educativo de aplicação de medidas sócio educativas ficou completamente esfacelado e a rede de proteção de serviços da Secretaria de Desenvolvimento Social no que diz respeito à proteção especial a criança e adolescente também ficaram 'capenga', ficaram bem desestruturados (Anita, promotora de justiça).

A demissão em massa dos servidores e a conseqüente interrupção da prestação dos serviços geraram uma situação de extrema emergência, uma vez que justamente o segmento

da população, com destaque para crianças e adolescentes, que já se encontra em situação de vulnerabilidade é que ficou sem atendimento.

Dessa forma, a Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social resolveram em comum acordo firmar um Termo de Ajustamento de Conduta⁶ como forma de solucionar a situação.

(...) houve algumas ações no próprio Ministério Público onde houve o entendimento do próprio Tribunal Superior do Trabalho. É inadmissível a contratação dessas pessoas e a partir desse entendimento jurisprudencial foi que houve um entendimento que a SEDEST deveria ter o concurso público. Então várias negociações foram feitas naquela ocasião já em uma transição de governo (foi logo em seguida uma transição de governo) e várias pessoas foram demitidas então ficou um vazio, ficou um desaparelhamento total de digamos recursos humanos nesses locais então para não haver a descontinuidade desses serviços tanto de proteção social básica quanto de proteção social especial que foi feito esse acordo, justamente esse Termo de Ajustamento de Conduta que possibilitava mediante um tempo não prorrogável ao concurso público (Chiquinha, assistente social).

Como o foco do presente capítulo é o instrumento extrajudicial denominado Termo de Ajustamento de Conduta, cabe então destacar qual a função do instrumento em questão. De acordo com Arantes:

“Através desse procedimento, o MP e os demais órgãos públicos legitimados a fazer uso da Ação Civil Pública podem tomar o compromisso do causador do dano no sentido de ajustar sua conduta às exigências legais, com força de título executivo extra-judicial” (ARANTES, 2000, p. 62).

2-A atuação da PDIJ na garantia do direito de crianças e adolescentes a serviços de assistência social de qualidade por meio de formação de carreira pública de Estado

⁶ O TAC n°. 3 está disponível em www.mpdft.gov.br/ criança e adolescente/ publicações/ peças produzidas

O primeiro TAC firmado pelo MPDFT com o Governo do Distrito Federal foi para provimento de servidores para as medidas sócio-educativas, somente depois foram iniciadas as discussões para estabelecimento de um TAC para contratação de servidores para atuarem na política de assistência social, o TAC 3. Sobre o processo que culminou com assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta número três, as promotoras de justiça que atuaram no caso nos contextualizam:

O fato é que essas primeiras tratativas, elas se deram no âmbito da Procuradoria Geral de Justiça com o governo e, nesse primeiro momento, foi feito um TAC relacionado só com as medidas sócio-educativas e aí o pessoal da assistência social foi demitido. Os das medidas sócio-educativas foram aproveitados a partir de um contrato temporário, quer dizer, as pessoas foram aproveitadas a partir de um contrato temporário para manter a continuidade do serviço e as da assistência social (como o TAC não previa nada em relação a elas, aliás, o TAC era só voltado para as medidas sócio-educativas) embora as tratativas iniciadas tenham contemplado depois, eles decidiram não fazer, a própria Secretaria de Desenvolvimento Social e Trabalho decidiu, até onde eu sei pela informação da própria secretária, resolveu não fazer o TAC porque nesse momento eles tinham a perspectiva de contratação imediata de outras pessoas por outros concursos que o governo tinha. Passado algum tempo, eles começaram os trâmites para fazer essas contratações através desses outros concursos e o Tribunal de Contas do DF alertou, a partir de uma consulta, que não se poderia fazer essa contratação pelos outros concursos a não ser que os outros concursos previssem a possibilidade de contratação pela SEDEST (os outros concursos, teria concurso pela Secretaria de Saúde, teria concurso da Secretaria de Educação...) (Anita, promotora de justiça).

(...) quem estava atrás desse TAC era o Ministério Público do Trabalho porque tinha a ver com a contratação de interposta pessoa. Quando o Ministério Público foi consultado por alguma razão a promotoria falou: - não, a gente tem todo interesse em trabalhar com isso porque os serviços não estão sendo realizados. Tanto que não tinha nem sequer um procedimento aqui, se observar o procedimento só foi feito para poder justificar o TAC e foi por uma orientação da procuradoria. Então a Eliana Pedrosa procurou o Leonardo Bandarra para fazer um TAC com ele para poder recontratar as pessoas da Nossa Senhora de Fátima e, como foi feito o molde do TAC Ido CAJE, e como tinha conexão com a nossa área ele nos consultou e aí a promotoria viu a oportunidade, porque até hoje eu acho que foi uma oportunidade. A partir daí começaram as tratativas com a SEDEST e como o tempo já tinha passado, a possibilidade de recontratar aquelas pessoas inexistia porque o serviço já tinha sido

paralisado então não fazia sentido chamar essas pessoas que já tinham saído há mais de 40 dias do serviço, foi aí que pedimos um TAC para fazer uma contratação temporária, mas o grande foco nesse TAC como instituição é do concurso para provimento de cargos, porque na história do DF desde 1992 não havia concurso público para prover os cargos de assistência . Então o nosso foco era a oportunidade de primeiro prover cargos e segundo a questão da Lei Distrital para reestruturar carreira, então o nosso foco não era a contratação temporária tão somente, mas o que poderíamos colher depois (Pagu, promotora de justiça).

Como foi anteriormente colocado, as negociações com o Governo do Distrito Federal se deram inicialmente com a Procuradoria Geral de Justiça do MPDFT, contudo, a responsabilidade pelas tratativas foi posteriormente delegada para a PDIJ. Cabe destacar ainda, que além do MPDFT, participaram da elaboração do TAC nº 3 o Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal.

E aí começaram as tratativas que na verdade ela tinha deixado suspensa lá com a Procuradoria Geral de Justiça, tinha começado a retomar por lá e nós aqui da promotoria da infância em acordo com a Procuradoria Geral de Justiça acabamos coordenando essas tratativas trazendo para essa discussão o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e o Ministério Público do Trabalho tendo em vista que a questão da contratação temporária e também a questão da impossibilidade de ter contratação terceirizada, é algo que é acesso também ao Ministério Público do Trabalho, quer dizer, fiscalização do trabalho (Anita, promotora de justiça).

O referido Termo de Ajustamento de Conduta permitia uma contratação, por meio de seleção simplificada, em caráter emergencial, pelo prazo improrrogável de um ano. Encerrado esse prazo, os cargos teriam de ser preenchidos necessariamente por profissionais concursados. Ou seja, o TAC obrigava a realização de concurso público.

Além disso, o TAC previa a construção de novos cargos dentro da carreira, o educador social e o cuidador social e deixava estabelecida que a sociedade civil organizada teria que participar das discussões para construção desses cargos.

A partir da assinatura do TAC, foi possível então a realização de seleção simplificada para contratação de pessoal para, em caráter emergencial, dar continuidade à prestação dos serviços de assistência social. Nesse sentido, embora o foco de interesse fosse o atendimento de crianças e adolescentes, todos os serviços de assistência social foram beneficiados. De acordo com a promotora:

E a partir daí começamos as tratativas para fazer o TAC relacionado ao pessoal de atendimento de proteção das medidas de proteção especial a crianças e adolescentes, que na verdade embora a gente tenha feito relacionado a crianças e adolescentes, nós sabemos que é o mesmo do pessoal que faz o atendimento das famílias e até que faz parte porque quando é criança e adolescente a gente também insere, se não tiver o atendimento a família nada feito. Ou seja, acabamos fazendo um TAC que possibilitava a execução de todos os serviços de assistência social pelo menos minimamente porque realmente ficaram parados durante muito tempo. Já vinham sendo precarizados e com a saída da terceirização foram mais precarizados ainda (Anita, promotora de justiça).

O momento de elaboração do Termo de Ajustamento de Conduta é fundamental, pois é nele que vai se estabelecer as obrigações, os prazos e as sanções. Dessa forma, é necessário tanto um conhecimento da realidade local, como da política de assistência social para que as obrigações previstas reflitam concretamente as necessidades a serem sanadas e para que as ações previstas estejam em acordo com as normas da política.

Nesse sentido, a assessoria da equipe técnica foi fundamental para fornecer aos promotores todos esses subsídios e informações para que fosse possível se firmar um TAC com real potencial de superação das irregularidades na política. Dessa forma, a assistente social relata a contribuição da equipe técnica:

“Houve uma contribuição significativa do pessoal do psicossocial que estava pensando na questão do Termo de Ajustamento de Conduta. Os promotores cíveis convidaram o setor psicossocial e solicitaram que fizéssemos um estudo, um diagnóstico, do que era o Sistema Único de Assistência Social. Eles precisavam ter essa compreensão de como eram os equipamentos sociais, o que era uma proteção social básica, o que era uma proteção social especial, como se compunham essas equipes, a constituição dessas equipes em cada Centro de Referência de Assistência ou Centro de Referência Especializada de Assistência Social, eles precisavam nortear como era feito isso (...). Eu acho que foi de muita valia e por meio desse instrumental nosso, foi por meio desse parecer que nós repassamos a eles, esse estudo, que foi possível eles terem a clareza do número de profissionais, que profissionais e que função eles exerciam” (Chiquinha, assistente social).

As promotoras de justiça também relatam a importância da contribuição da equipe técnica de assessoria, especialmente na fase de elaboração do Termo de Ajustamento de Conduta:

(...) a equipe técnica da promotoria da infância foi que nos deu subsídios para entendermos o que estava acontecendo, o que está faltando, como está a situação da assistência social no Distrito Federal, como está a execução dessas medidas de proteção, porque de fato é quem, não só conhece a política de assistência social e nos trouxe os subsídios relacionados ao Sistema Único de Assistência Social e todas as outras diretrizes dessa política, como também é quem faz in loco essas visitas de inspeção até porque é a equipe técnica que conhece e sabe avaliar o que está ou não de acordo com uma orientação da política, então a equipe técnica foi fundamental na participação, nas discussões e na nossa orientação sobre a construção dessas cláusulas todas (Anita, promotora de justiça).

Quando começou essa discussão do CRAS e CREAS a equipe técnica fez um documento (...), um relatório de como estavam os CRAS e os CREAS e, sobretudo, a equipe técnica nos ajudou a refletir e na verdade fazer uma crítica ao modelo que tinha sido utilizado aqui pelo GDF para organizar os CRAS e o CREAS e foi a equipe técnica que nos deu essas possibilidades para deixar bem claro para a gente que não foram utilizados aquelas diretrizes da NOB SUAS (...) e tudo isso antes de começar a discussão. Depois do início da discussão, foi a equipe técnica que nos deu os instrumentos para que pudéssemos fazer os questionamentos da desestruturação do quadro, porque o número de vagas e o de atendimentos estavam deficientes (...) a equipe técnica nos deu isso na construção do diagnóstico dessa deficiência que foi fundamental e durante a discussão do TAC também, porque fizemos uma minuta de termo e colocou para discussão, então a discussão sobre concurso público, sobre contratação temporária, sobre o modelo de acolhimento, tudo teve a participação da equipe técnica na construção do documento mesmo. Na construção do documento todas as minutas foram discutidas com a equipe técnica e aí a equipe técnica não só do Ministério Público, mas também da Secretaria de Desenvolvimento Social e Trabalho, não foi uma discussão política, foi uma discussão técnica também, porque dialogou os técnicos da SEDEST com os técnicos daqui (Pagu, promotora de justiça).

Também na fase de execução das obrigações previstas no TAC, houve uma contribuição significativa dos profissionais da equipe técnica, uma vez que ficaram responsáveis pela verificação *in loco* da situação dos serviços após a assinatura do referido termo. Nesse sentido, a promotora aborda a contribuição da equipe técnica na fase de execução:

Enfim, foi construído o documento e na execução do documento (...) foram finalizados os relatórios de todos os aparelhos e nesses relatórios me diz o impacto que essas contratações temporárias tiveram e também me diz do diagnóstico de necessidade de pessoal ou de outros recursos. A equipe técnica também discutiu a questão do projeto de lei que foi encaminhado para o poder legislativo local, foi feita uma discussão aqui no Ministério Público com a equipe técnica para tentarmos repensar o projeto de lei (Pagu, promotora de justiça).

Diante dos relatos podemos perceber que a atuação da equipe técnica de assessoria no âmbito do Ministério Público acaba por implicar numa atuação política em consonância com as atribuições institucionais, que como já foi demonstrado, acaba por “politizar a justiça”. Nesse sentido, a promotora afirma:

(...) eu acho que na verdade o trabalho político e o trabalho técnico eles se confundem, eles conversam e eles se relacionam então eu não posso dizer isso é de um e isso é do outro e mesmo porque eu não posso dizer que a equipe técnica não faz articulação política porque faz também, eu acho que é relacional, não tem como dividir (...) posso concluir dizendo que a equipe técnica faz o seu serviço, mas também está fazendo política e não tem como separarmos o político do técnico (Pagu, promotora de justiça).

Após o momento de elaboração do TAC vem a fase de acompanhamento das ações e dos prazos estabelecidos, de forma a fiscalizar se o que foi pactuado está sendo de fato realizado. Foi nessa fase de acompanhamento que a PDIJ enfrentou as maiores dificuldades. As promotoras relatam tal situação:

Dificuldade de acompanhar a execução desse TAC que exige muito esforço do Ministério Público, porque o governo não tem essa organização, cronograma de ações entre outros, e como o Ministério Público não fez esse TAC objetivando executar a multa do TAC, mas sim ao cumprimento das obrigações ali estipuladas, então a gente tem adotado uma política de cobrança contínua o que trás um trabalho extra. Então, quer dizer que não é só realizar o TAC e aguardar o prazo final de cumprimento para eventualmente executar, a gente tá fazendo um serviço de acompanhamento, de cobrança contínua para que as coisas realmente aconteçam e nós tivemos que repactuar uma vez esse TAC por causa da dificuldade que o Distrito Federal teve de contratar empresa para fazer a seleção da

contratação temporária dos servidores, então a SEDEST fez sozinha a contratação temporária dos cuidadores sociais e viu que não teria condições de fazer de todas as áreas e aí foi obrigado a fazer a contratação de uma empresa e essa contratação de empresa não conseguiu ser feita dentro do prazo que o TAC exigia (Anita, promotora de justiça).

Seguimos até aqui com todas as dificuldades de execução, primeiro teve dificuldade de cumprimento da contratação temporária, tivemos que repactuar porque a SEDEST não cumpria, a gente segue num acompanhamento, com as dificuldades, o modelo de acolhimento institucional, agora que está terminando a discussão que na verdade já teria que ter finalizado com concurso específico, com plano de carreira e tudo mais, é muito difícil para acompanhar a execução desse TAC porque no sentido de que as coisas não acontecem no tempo e no modo como elas deveriam acontecer, mas apesar de todas essas deficiências eu acho que tivemos um avanço muito grande. Se pensarmos que hoje temos esses profissionais contratados (Pagu, promotora de justiça).

Além das dificuldades mencionadas, a PDIJ enfrentou também dificuldades de outras naturezas em todas as fases do Termo de Ajustamento de Conduta. A primeira delas diz respeito à própria concepção de assistência social que historicamente foi tida como caridade em nosso País, o que dificulta sua garantia como direito. Nesse sentido, temos a seguinte fala:

Primeiro vem o modelo político propriamente dito e depois tem a vontade política dos sujeitos de fazer acontecer isso. Acho que tem uma dificuldade pela falta de publicidade de quantas pessoas são atendidas por esse serviço e como isso não é publicizado, de que poderia ter um atendimento melhor, por exemplo, a questão do transporte público é publicizado que ele é péssimo e pode melhorar, na questão da assistência não, parece que ainda é caridade, então isso dificulta quando estamos cobrando o Estado fazer alguma coisa. (...) mas não tem senso comum se isso é um direito e isso dificulta, é diferente da educação, está no senso comum que educação é um direito, então quando você vai demandar isso parece que as pessoas te apóiam. (...) então o modelo econômico, vontade política, a ausência de construção social da questão dos direitos, que eu posso demandar por eles, acho que dificulta (Pagu, promotora de justiça).

A promotora aponta ainda outras dificuldades relativas à própria atuação dos promotores de justiça:

Eu acho que a nossa ingenuidade política como promotores também dificulta, porque o mundo político te engole e a gente ainda tem fé nas pessoas (...) Temos dificuldades institucionais que tem a ver com o nosso modelo de atuação, modelo de trabalho aqui, porque a gente carrega ao mesmo tempo as atribuições de cunho coletivo e individual, então ao mesmo tempo que eu estou numa reunião do TAC eu estou aqui preocupada com um caso, então nosso modelo de atuação aqui tem que ser repensado isso dificulta acompanhar um TAC direitinho, porque eu não estou com a cabeça voltada só para o coletivo (Pagu, promotora de justiça).

Contudo, a principal dificuldade, que quase inviabiliza o concurso para a carreira da assistência, diz respeito a uma disputa política interna ao governo, entre as duas secretarias, SEDEST e SEJUS, que haviam firmado TACs para contratação de pessoal.

Como já foi relatado, além do TAC nº3, que prevê a contratação de pessoal para a carreira da assistência social, a PDIJ, por meio dos promotores da área de execução de medidas sócio-educativas, firmaram com o Governo do Distrito Federal o TAC nº 1, com vistas à contratação de pessoal para a execução das medidas sócio-educativas.

Cabe destacar, que no Distrito Federal as medidas sócio-educativas não são de responsabilidade da pasta da Secretaria de Desenvolvimento Social - SEDEST, mas sim da pasta da Secretaria de Justiça e Cidadania – SEJUS.

Ocorre que numa disputa interna ao governo, entre as duas referidas secretarias, a SEJUS lançou primeiro o edital de concurso e quase inviabilizou a realização do concurso para a SEDEST, devido a carreira ser a mesma para as duas secretarias. A promotora relata tal situação:

(...) teve umas dificuldades no TAC que foram por conta da ingenuidade política, a gente sentou numa mesa de negociações, eu apontei uma irregularidade do edital, que o edital ia inviabilizar o concurso para a SEDEST, o administrador público falou que ia anular o edital hoje e fazer um novo e no dia seguinte eu fiquei procurando esse novo edital, ficamos atrás do edital e nada tinha sido feito. Foi um prejuízo muito grande porque a gente tendo aprovado um concurso público a gente executava isso e do jeito que está hoje vai depender da vontade política deles porque se a gente tivesse feito um concurso próprio para a SEDEST com 50 vagas para X e 60 para Y eu executo isso e ele vai ter que prover esses

cargos, do jeito que está hoje ele faz provimento da forma que ele quiser, então é uma ingenuidade nossa não ter documentado (Pagu, promotora de justiça).

Como forma de solucionar tal impasse, foi necessário se acrescentar um item ao edital da SEJUS que permitia, que pelo mesmo concurso, fossem chamados também servidores para a SEDEST.

A solução encontrada prejudicou muitos profissionais, que não realizaram a inscrição para o concurso da SEJUS, cuja atribuição seria de trabalhar com adolescentes em conflito com a lei, pois aguardavam que houvesse um concurso específico para a SEDEST, cujo foco de atuação é com crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, além de famílias, idosos e pessoas com deficiência.

Apesar da PDIJ não considerar a solução encontrada pelo governo a mais adequada, pelos motivos acima expostos e também por acreditar que um concurso específico atenderia melhor os requisitos da Norma Operacional Básica da Assistência Social, teve de concordar, pois pelo menos o objetivo principal, a ocupação dos cargos com servidores concursados, seria atendida.

Nesse sentido, foi realizado o concurso público para ambas as secretarias e no momento atual já estão em fase de nomeação do pessoal para os cargos já existentes na carreira. Resta agora, a realização de concurso para os cargos que não existem mais terão que ser criados, o cargo de educador social, nível superior e o cargo de cuidador social, nível médio.

A realização do concurso público para estes novos cargos também trouxe uma série de dificuldades, tanto na construção dessas carreiras, que não existiam anteriormente, como na realização do concurso público para provê-las. Sobre a dificuldade de construção da carreira a promotora explana:

Tivemos uma discussão muito delicada que foi sobre a questão das cuidadoras sociais porque precisávamos costurar um TAC e não tem uma lei específica, não tem um cargo do DF, então nesse critério das cuidadoras sociais a equipe técnica nos auxiliou para conseguirmos encaixar a questão legal e a adequação do serviço (Pagu, promotora de justiça).

Já sobre a dificuldade na realização de concurso para provimento destes cargos as promotoras colocam:

(...) ainda estamos em um processo de muita cobrança porque agora a secretaria está com dificuldade de cumprimento do TAC porque ainda não contratou a empresa que vai fazer o concurso público de nível médio. O de nível superior já está feito, a chamada desse pessoal já está programada e já está inclusive autorizado pela área técnica do governo pela Secretaria de Planejamento e Gestão, mas a contratação do pessoal de nível médio, não está sequer contratada a empresa que irá fazer o concurso público. Segundo o cronograma que eles nos apresentaram teria que realizar esse concurso até meados de janeiro. E nós estamos aguardando para ver se isso acontece com muita cobrança e alertando o Distrito Federal dessa necessidade de também elaborar um 'plano B' para caso não aconteça essa finalização do concurso com possibilidade de chamada desse pessoal porque dia 31 de janeiro esse pessoal que foi contratado temporariamente pelo TAC vai ter que ser dispensado, aliás, extinguem-se automaticamente esses contratos e não haverá pessoal para executar esses serviços e nós não queremos aditar o TAC (Anita, promotora de justiça).

Já estamos quase na fase final da execução desse TAC e não é fácil. Eu sinceramente acho que não sai o concurso no prazo que ele tem que sair (...) porque o concurso vai sair, mas eu não sei se antes do fim das contratações temporárias e se não sair até o fim das contratações temporárias, os serviços vão parar novamente. Embora a SEDEST já tenha nomeado o número de pessoas do nível superior, mas de nível médio o concurso, se não me engano ainda não tem nem contratação de empresa, então há muita coisa o que fazer (Pagu, promotora de justiça).

Cabe destacar que para a construção das mencionadas novas carreiras, seu perfil e atribuições, a participação da sociedade civil organizada, especialmente das entidades que trabalham com acolhimento institucional, é fundamental.

3- A participação da sociedade no Termo de Ajustamento de Conduta com vistas à garantia do direito de crianças e adolescentes a serviços de assistência social de qualidade

Em todo o processo, a elaboração do Termo de Ajustamento de Conduta, o acompanhamento do mesmo e a realização das ações nele previstas, a participação dos demais atores do Sistema de Garantia de Direitos foi fundamental, especialmente do Conselho de Assistência Social – CAS-DF.

Na fase de elaboração do TAC a contribuição do Conselho de Assistência Social foi no sentido de fornecer, tal como a equipe técnica, os subsídios e informações sobre a realidade da política de assistência social do Distrito Federal.

O processo do TAC teve a participação do MP federal, MPDFT, do MPT, MP do Tribunal de Contas e o Conselho de Assistência, então eu acho que a participação do conselho foi fundamental na confecção, porque o conselho trabalhou tanto na discussão do TAC, não foi meramente formal não, ele realmente participou da discussão trazendo contribuições e, sobretudo trazendo eu acho que é a coisa da esfera política, do Conselho de Assistência estar discutindo isso junto com a secretaria de governo e com o Ministério Público. Agora outros atores, como a associação de usuários a gente não teve a participação, porque é rico quando o próprio usuário do sistema único pode participar, ele poderia participar, mas não teve e nem a associação, porque nós temos outros TACs aqui que a participação da sociedade civil foi intensa (...) nesse caso não (Pagu, promotora de justiça).

Como foi relatado, na fase de elaboração do Termo de Ajustamento de Conduta a sociedade civil organizada não teve participação. Contudo, no momento de acompanhamento a participação da sociedade foi imprescindível, especialmente por meio de denúncias sobre irregularidades no processo de seleção, entre outras.

Outra participação fundamental, especialmente na fase de elaboração do TAC, foi dos Conselhos Tutelares, que contribuíram para a construção dos argumentos e das provas a partir das informações a respeito dos serviços requisitados por este órgão aos serviços de assistência que não eram atendidos. Conforme a promotora:

(...) os Conselhos Tutelares na época fizeram um levantamento de quantas requisições não estavam sendo atendidas pelo CRAS e CREAS por causa da desestruturação de pessoal (...) porque pedimos aos Conselhos Tutelares e eles participaram desse processo, tanto que no procedimento tem todas essas respostas do número de atendimentos que estavam deixando de ser feitos, os ofícios não respondidos, das requisições não atendidas e tudo isso estava lá (Pagu, promotora de justiça).

Na fase atual de efetivação das ações do TAC os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos têm atuado no sentido da construção dos novos cargos e da participação em todo o processo de elaboração do edital do concurso público para seleção destes cargos,

elaboração do perfil desses profissionais, atribuições, capacidades necessárias e o conteúdo a ser cobrado.

O avanço da construção coletiva que aproveitou o grupo que elaborou a primeira minuta do plano de convivência familiar e comunitária para discutir também modelo institucional público de acolhimento do Distrito Federal (...) foram traçadas essas diretrizes, foram definidos a forma de contratação desse pessoal por concurso público, está se intervindo nessa forma de contratação inclusive com a elaboração de programas, concursos, eventualmente depois com o acompanhamento no estágio probatório desse pessoal, requisitos para esse estágio probatório para que tenhamos um profissional mais qualificado. Eu penso que aí também é um avanço.

4- Avanços e desafios na formação da carreira pública de Estado para a política de assistência social a partir do Termo de Ajustamento de Conduta.

No que se refere a avanços, no sentido da garantia de direitos a partir da efetividade de uma política pública, talvez o TAC nº 3, de todos os casos analisados no presente trabalho, seja o que melhor atingiu o que se propôs.

A partir do compromisso ajustado pelo TAC nº 3 com o Governo do Distrito Federal, por meio da SEDEST, foram possíveis a realização de concurso público e a nomeação de servidores, após quinze anos sem concurso para a carreira de assistência social do Distrito Federal. Sobre tais avanços seguem os relatos:

Avançou no sentido de hoje termos a clareza e a certeza de que, como o TAC é improrrogável, então vai ter o concurso público, vai acontecer o concurso público, então o grande avanço é que na carreira (já tem a carreira da assistência), mesmo com a reestruturação que haverá na carreira, mas já existe o cargo assegurado então vamos ter outro concurso, já houve um concurso o segundo concurso vem justamente com esse objetivo de preencher todas aquelas vagas do simplificado, ter que colocar todas as pessoas concursadas, então o grande avanço foi realmente acontecer o concurso público (Chiquinha, assistente social).

Na verdade, quanto ao concurso eu acho que avançamos muito porque conseguimos em dois anos (e aí eles já chamaram) algo que em doze anos não foi realizado e com a alternância de governo não se conseguiu prover os cargos que estavam vagos, isso foi um avanço e um avanço de estar na Câmara Distrital discutindo uma lei para reestruturar carreira então isso foi realmente um avanço (Pagu, promotora de justiça).

Outro avanço decorrente do TAC foi que o Governo do Distrito Federal aprovou um número maior de profissionais para serem nomeados do concurso do que o número previsto pelo TAC nº 3. De acordo com a promotora:

O primeiro avanço foi que estávamos sem os serviços dos servidores que tinham saído pela saída do ICS- Instituto Candango de Solidariedade e da Ação Social Nossa Senhora de Fátima, quer dizer, os serviços que estavam muito mais precarizados do que deveriam porque com a saída desses servidores você ficou com um número absolutamente insuficiente de profissionais para fazer qualquer tipo de serviço. Tivemos uma contratação temporária desses servidores, então isso já foi um passo, e o segundo foi à realização de concurso público pelo menos para nível superior com a perspectiva de serem chamados bem mais que o TAC determina de nível superior. Há uma perspectiva de aumento de 20 a 30 % do número de cargos previstos pelo TAC de nível superior para contratação e isso nós achamos que é muito positivo porque o Distrito Federal está há praticamente vinte anos sem fazer concurso público nessa área e isso foi um ganho. O concurso público foi feito e a chamada desse pessoal está autorizada, a perspectiva do cumprimento dessa cláusula é grande (Anita, promotora de justiça).

A partir da contratação temporária possibilitada pelo Termo de Ajustamento de Conduta já foi possível observar a melhoria na qualidade dos serviços prestados, o que confirma o argumento de que a qualidade dos profissionais interfere diretamente na qualidade dos serviços. Nesse sentido a promotora de justiça coloca:

No primeiro aspecto, na contratação temporária, a gente vivencia a diferença da atuação dos CRAS e dos CREAS nos últimos dois anos antes do TAC, os CRAS, antes era o CDS, não respondia qualquer ofício de solicitação do estudo de casos, não respondia nada e hoje eles já respondem. Pode-se observar que a qualidade dos relatórios está melhor que os de dois anos atrás e isso tem a ver com a renovação de força de trabalho, a equipe técnica que está lá agora, porque nada mudou, a estrutura física é a mesma, deficiente, e tivemos uma melhora por conta dos profissionais que chegaram até estes aparelhos. (...) O serviço avançou, comparando há dois anos, avançou demais, essas contratações temporárias, elas deram nova feição aos aparelhos e aí podemos identificar outras deficiências dos programas propriamente ditos, se o programa está funcionando... eu acho que isso avanço demais e saber que no final disso a gente vai ter um quadro recomposto, de pessoas que estão iniciando toda uma trajetória, isso é um avanço muito grande (Pagu, promotora de justiça).

Além da contratação do pessoal em si, o TAC nº 3, pela forma como foi construído e as obrigações nele contidas, possibilitou ainda outros avanços para o fortalecimento da política de assistência social no Distrito Federal. Nesse sentido, a promotora afirma:

Com o TAC se definiram algumas coisas que eu reputo importantes para além da coisa da contratação temporária que é um “tapa buraco”, insuficiente, para lidar com a política. Nós conseguimos que nesse TAC tivesse uma cláusula relacionada à concepção de uma política de acolhimento institucional que eu acho que é um avanço e o segundo ponto uma cláusula que obriga o Governo do Distrito Federal a buscar a estruturação dos serviços de acordo com o Sistema Único de Assistência Social, o que a gente também reputa como um avanço na medida em que o Sistema Único de Assistência Social embora implantado pela área federal, encontra sérias dificuldades de implementação nos Estados. Então a gente acha que esse TAC é um motor, um impulso para a implementação do Sistema Único de Assistência Social do Distrito Federal (Anita, promotora de justiça).

Um dos principais avanços decorrentes do Termo de Ajustamento de Conduta nº 3 foi a previsão da obrigação do Governo do Distrito Federal encaminhar para a Câmara Legislativa um projeto de lei de reestruturação da carreira de assistência social no Distrito Federal. Sobre isso as promotoras comentam:

E saber que, além disso, tem um projeto de lei para discutirmos isso lá na Câmara, discutir a assistência social dentro de um modelo desse de governo que foi escolhido, o governo adotando esse modelo político e discutindo a assistência na Câmara Legislativa, é um avanço muito grande; esse projeto não teria sido encaminhado sem esse TAC nunca, não nesse governo (Pagu, promotora de justiça).

Com isso a gente abre essas discussões, quer dizer pelo menos a nível legal, porque a gente não sabe quando é que o Distrito Federal iria fazer essa propositura de lei a respeito disso e, no entanto foi obrigado a fazer embora o projeto de lei não tenha contemplado todos os requisitos para a implementação exata do Sistema Único de Assistência Social a gente remete pelo menos a discussão, abre essa discussão e remete a discussão para toda a sociedade com a tramitação desse projeto de lei (Anita, promotora de justiça).

Dessa forma, podemos constatar que o Termo de Ajustamento de Conduta é um instrumento poderoso que o Ministério Público dispõe para controle dos atos e omissões do Poder Público.

Contudo, cabe destacar que para que o Termo de Ajustamento de Conduta seja um instrumento viável é necessário o interesse do governo em pactuar, pois se trata de um instrumento que se constituiu num acordo, num compromisso.

Como o Governo do Distrito Federal, o novo governo do Arruda, estava disposto a dialogar com o Ministério Público e a fazer esse tipo de ajustamento de conduta a gente aproveitou esse momento, o que não era possível anteriormente porque o governo anterior, talvez os anteriores, não tinham essa disponibilidade de fazer acordo com o Ministério Público. Porque um acordo como esse é primeiro um reconhecimento de dívidas, um reconhecimento do erro e aí o comprometimento de acertar a partir daí. A gente não faz um TAC na hora que queremos e sim precisamos propor e a outra parte precisa concordar, senão a gente precisa lançar mão dessas outras medidas dessas outras ações que a gente dispõe, e entre elas a ação judicial (Anita, promotora de justiça).

Se foi positivo o uso desse instrumento para esse caso? Acho que sim, porque houve a adesão da parte política porque o GDF teve uma pré-disposição e aí eu falo a Secretaria de Desenvolvimento Social e Trabalho como GDF, que teve uma disposição para cumprir esse TAC porque a força política é essencial para a execução desse TAC e se não tiver a vontade política as coisas não acontecem e para o Ministério Público não é interessante executar a multa, a multa vem dos cofres públicos e vai para os cofres públicos e o serviço fica sem execução (Pagu, promotora de justiça).

Dessa forma, se pode observar que o Ministério Público tinha grande dificuldade em utilizar tal instrumento com o governo anterior, justamente pela necessidade desse interesse da parte do Poder Público em entrar em acordo. Já com o governo atual, a instituição em tela tem trabalhado muito com TACs, o que demonstra uma disposição do governo em pactuar, mas por outro lado, exige um cuidado enorme para que um instrumento tão poderoso não seja banalizado.

Para que não ocorra a banalização do TAC, é necessário que o Ministério Público seja cuidadoso na escolha de em que situações utilizá-lo, além disso, é necessário uma construção minuciosa dos compromissos e dos prazos e um rigor no acompanhamento efetivo dos termos assumidos.

O TAC se coloca como um instrumento mais célere que a Ação Civil Pública e mais transparente, o que faz com que obtenha maior credibilidade junto à sociedade. Na avaliação

sobre a importância da utilização do Termo de Ajustamento de Conduta, temos as seguintes opiniões:

Eu vejo como um processo com maior celeridade, maior celeridade do que ação judicial. (...) e pode resultar que as coisas aconteçam do que da outra forma onde há um processo mais moroso, mais devagar, mais lento e as coisas não acontecem, então a experiência já vivida de muitas ações e nenhum resultado. Então o que vemos hoje é que esse Termo de Ajustamento de Conduta tem feito o próprio Estado, exige do próprio Estado, o cumprimento, não só pela questão da multa, mas uma questão muito mais sensível do que essa, é a questão de cumprimento mesmo, de cumprimento às normas, de cumprimento ao seu dever enquanto Estado, a priorizar o atendimento a crianças e adolescentes e eu acho que é um instrumento que a sociedade, ele oportuniza a sociedade a enxergar como está o andamento, em que momento irá acontecer o concurso, em que momento houve o chamamento desse, se aconteceu ou se não aconteceu. Eu acho que é mais transparente, é mais sério e acredito muito quando a sociedade compartilha conosco nisso (Chiquinha, assistente social).

TAC é um acordo que é feito entre o Ministério Público e a parte que viola os direitos, que está violando eventuais direitos, no sentido de que o Ministério Público não vai propor a medida judicial e a parte se compromete a, em determinados prazos, executar medidas ou de reparação dessas violações ou de cumprimento da legislação. Então por isso o TAC, porque existia um potencial a Ação Civil Pública de responsabilização do Estado e mesmo de obrigação de fazê-lo no sentido de implementação de políticas públicas e nós ao invés de entrarmos com essa ação, fizemos um acordo, um termo de ajustamento de conduta com o Estado. O que para nós enquanto instituição que fiscaliza e que cobra essas ações é extremamente importante porque uma ação judicial é uma incógnita em termos de tempo de tramitação, de resultado de sentenças, até porque ainda existe no judiciário uma timidez quanto à determinação de execução de políticas públicas de implementação de políticas públicas enfim, poderíamos ter uma sentença e essa sentença não ser confirmada em segundo grau enfim, é uma incógnita. E aí o TAC, nele na verdade você consegue o resultado prático que você teria nessa sentença, a partir dessa sentença, e na execução dessa sentença, o que é muito mais demorado ainda, a gente tem de uma forma muito mais imediata e muito mais direta (Anita, promotora de justiça).

(...) e o TAC nos possibilita isso porque ele pode flexibilizar, pode repactuar, pode conceder prazos, ele não é tão fechado como uma sentença judicial e aí essa flexibilidade talvez não se possibilite isso realmente pelo resultado. Nós temos outros casos de TAC aqui na promo-

toria que olhando para trás a flexibilidade que ele nos dá de repactuar, de conceder prazos, de aceitar a coisa com algumas alterações possibilitou o resultado final positivo porque se fosse sentença judicial, que é fechada e preto no branco, nada teria saído (Pagu, promotora de justiça).

Diante das opiniões colocadas pode-se observar uma clara preferência pela utilização pelos promotores entrevistados dos instrumentos extrajudiciais. Tal preferência é fruto de uma desconfiança do sistema judiciário como meio eficaz de garantia de direitos. Nesse sentido, a promotora se manifesta:

Eu acho que também é uma dificuldade a falta de um judiciário forte que como eu tenho um TAC e que não cumpre, se eu tivesse uma resposta judicial urgente, uma ação que fosse julgada em seis meses com uma sentença, eu tinha o temor, de que melhor isso do que uma sentença judicial depois e a gente sabe que os agentes políticos não têm o menor receio de ação judicial porque, enfim... Então é uma realidade que a gente tem que mudar (Pagu, promotora de justiça).

Por fim, acredita-se que o caso do TAC nº 3 trouxe também avanços de outra natureza para a PDIJ, ao contribuir para o aprendizado do exercício político, da mesa de negociações e também por permitir a participação de outros atores do Sistema de Garantia de Direitos no processo.

(...) posso dizer que a escolha do TAC foi uma escolha positiva porque nos ensinou também a articular politicamente, porque não é só o resultado que nos possibilita, mas repensar o modelo de atuação e eu acho que nós nos apropriamos disso e aprendemos com isso, eu pelo menos como profissional aprendi muita coisa na articulação política, da necessidade da publicizar de fato, da necessidade de você ter paciência, de você se apropriar de alguns momentos e da disposição política daquele momento e daquele sujeito (Pagu, promotora de justiça).

Eu acho que a promotoria não pode em momento algum se afastar, tem mais é que instigar, tem mais é que provocar, tem mais é que monitorar, tem mais é que acompanhar para ver se conseguimos ver a coisa acontecer de fato (Chiquinha, assistente social).

(...) percebemos que o instrumento de pactuação, quer dizer, o Termo de Ajustamento de Conduta em si, com um estabelecimento de multa por descumprimento é o instrumento que

possibilita a movimentação da secretaria no sentido do cumprimento do que foi pactuado. O fato de existir penalidade, ser um instrumento formal e de poder, se não mexer no bolso dos gestores, mas pelo menos colocá-los em uma situação de exposição pública com execução de um termo não cumprido e com as razões de um termo não cumprido e essa exposição pública desse fato, a gente pensa que o medo dessas conseqüências tenham motivado a movimentação também da política pública no sentido do cumprimento do que foi ali pactuado. Apesar de que nenhuma daquelas medidas precisariam de um TAC de fato para ser executados, a secretaria poderia executar todas essas medidas sem um TAC (...)Mas, vemos que o TAC foi o elemento fundamental para que ela agisse, embora podendo, não teria agido talvez e nós achamos que não teria mesmo agido se não fosse o TAC (Anita, promotora de justiça).

Em suma, foi possível se verificar que o TAC, por se tratar de instrumento extrajudicial, confere maior autonomia e flexibilidade de atuação para os membros do Ministério Público e se apresenta como um instrumento poderoso para concretização de políticas públicas, desde que haja o interesse do Poder Público em pactuar e que os termos firmados sejam construídos de forma rigorosa e exequível.

CAPÍTULO VII

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA GARANTIA DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES A PARTIR DO FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS TUTELARES

1- O Conselho Tutelar: órgão fundamental para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes

De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente: “O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei” (Art. 131, Lei 8069 de 13 de julho de 1990).

A Constituição Federal de 1980 e as Leis infraconstitucionais regulamentaram alguns dispositivos que prevêm a participação popular nas decisões relativas às políticas públicas por meio de estruturas, de nível local e nacional, que viabilizam um modelo de democracia participativa, ou seja “viabilizando um novo modelo de Estado não apenas controlado pelo governo (que é transitório), mas gerido por este em parceria com a sociedade, que se faz representar diretamente” (MORAES, acesso em novembro de 2008).

Tais dispositivos de participação popular previstos na Constituição de 1988 foram mais uma das conquistas do movimento de redemocratização do país na fase da constituinte. Nesse sentido, a sociedade civil organizada se empenhou para que a incorporação da mudança no modelo de exercício da cidadania, que antes era restrito ao ato de votar, no sentido de permitir maior poder da sociedade de influenciar e controlar as decisões do Estado.

Tal movimento, no caso da defesa dos direitos da criança e do adolescente, se somou ao movimento no sentido da superação do paradigma da situação irregular, vigente até então. Como resultado, foram previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente, o Conselho Tutelar e o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente como estruturas de participação popular.

Ao Conselho Tutelar cabe “atender e aconselhar os pais ou responsável, crianças e adolescentes, aplicando medidas a esses, podendo, para efetivá-las, requisitar quaisquer serviços públicos, sendo que suas decisões só podem ser revistas pelo Judiciário. Além disso,

é atribuição do CT o assessoramento ao Poder Público local na elaboração do orçamento” (MORAES, acesso em novembro de 2008).

Nesse sentido, fica explícito que o Conselho Tutelar abarca atribuições que, no antigo modelo do Código de Menores, eram da polícia e do juiz de menores, dessa forma, o Estatuto garantiu ao criar os Conselhos Tutelares que tais funções fossem retiradas dos referidos órgãos e atribuídas a um órgão ligado à comunidade (Porto, 1999).

O Conselho Tutelar foi uma das maiores inovações trazidas pela Estatuto da Criança e do Adolescente. O ECA institui mudanças em três dimensões: 1- mudança de conteúdo, ao conceber a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, pessoas em condição peculiar de desenvolvimento e prioridade absoluta; 2- mudança de método ao inaugurar uma nova forma de atendimento por meio da articulação de um Sistema de Garantia de Direitos e 3- mudança de gestão, com um novo ordenamento institucional, tanto entre as três esferas de governo, quanto entre governo e sociedade civil organizada, com possibilidade de maior participação desta última nas decisões.

Dentro do Sistema de Garantia de Direitos, o Conselho Tutelar se localiza no eixo da defesa dos direitos das crianças e adolescentes, devendo intervir sempre que estes forem violados. Fica assim evidente a importância desse órgão para a garantia dos direitos da mencionada população.

O Conselho Tutelar é um órgão municipal ou distrital, no caso do Distrito Federal, vinculado administrativamente ao executivo local, mas não subordinado a ele. Os Conselhos Tutelares são eleitos pela comunidade e se constitui como serviço público relevante. O processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar é estabelecido em lei municipal e distrital.

O Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece que os recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar devem ser previstas no orçamento do governo local (Art.134, parágrafo único). Contudo, no Distrito Federal os Conselhos Tutelares enfrentam dificuldades para exercerem suas funções por falta de uma estrutura física e material adequada. É recorrente ouvir dos conselheiros tutelares queixa com relação a falta de estrutura básica para a realização do trabalho, como material de expediente, internet e fax. N

Outro fator relevante que reflete na qualidade do atendimento prestado pelos Conselhos Tutelares no Distrito Federal é quanto à qualificação dos conselheiros tutelares. A Lei distrital que regulamenta os Conselhos Tutelares não prevê a capacitação prévia dos conselheiros, a exemplo do que acontece em outros municípios, como por exemplo, em Campo Grande -MS.

Sobre a qualificação dos Conselhos Tutelares concordamos com Moraes quando afirma:

“Como um dos mais importantes instrumentos construídos a partir da Constituição de 88, o CT carece de consolidação, enquanto órgão permanente e autônomo. Sua manutenção e qualificação são um desafio de toda a cidadania e não apenas dos conselheiros, que são temporários na função (MORAES, acesso em novembro de 2008).

Quanto às dificuldades enfrentadas no sentido do fortalecimento e da atuação qualificada dos Conselhos Tutelares no Distrito Federal, o promotor destaca:

Eu acho que uma das grandes dificuldades é não se ter no Distrito Federal uma política de formação, de capacitação permanente dos Conselheiros Tutelares. Essa é uma área, que como é um direito, essa visão é muito nova ainda, uma Constituição de vinte anos que não é discutida e praticamente não é aplicada, deveria haver uma preocupação maior com essa questão da formação mesmo, com o pensamento voltado para esses dispositivos. Por que o Estatuto não está vigente ainda hoje e as autoridades governamentais acham que está tudo bem? Exatamente porque se pensa que não precisa fazer nada, a lei está aí, está perfeita e a gente vai trabalhando como dá, não pode ser assim, tem que haver compromisso. Então eu acho que a maior dificuldade é exatamente essa e a própria estrutura dos Conselhos dificulta o diálogo. Houve uma época que determinados Conselhos Tutelares não tinham fax, a conexão com a internet é muito recente, os Conselhos Tutelares receberam computadores novos agora, de agosto pra cá, estamos em outubro, então é recentíssima essa questão, acho que foi uma das maiores dificuldades (Caio, promotor de justiça).

Por fim, cabe ressaltar que a autonomia do Conselho Tutelar com relação ao Governo do Distrito Federal é um processo em construção, pois até pouco tempo questões político partidárias influenciavam a escolha dos conselheiros exigindo inclusive a intervenção do Ministério Público no processo eleitoral.

Além disso, parece haver ainda um pensamento equivocado por parte do Poder Público local de que haveria algum tipo de subordinação do Conselho Tutelar à Secretaria de Estado a que é administrativamente vinculado, no caso a Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania.

Tais dificuldades resultam muitas vezes numa atuação precária do Conselho Tutelar. Soma-se às dificuldades elencadas, a dificuldade de comunicação entre o Conselho Tutelar e

os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos, no caso específico, entre o ele e o Ministério Público, com conseqüente insatisfação mútua quanto às atuações conjuntas.

Então a gente não tinha essas conversas com os Conselhos Tutelares sobre esses assuntos específicos, a gente não tinha uma proximidade com os Conselhos Tutelares para entendermos também como era o dia-a-dia deles e a gente sabia das dificuldades que os Conselhos Tutelares tinham de funcionamento e tem, em razão da falta de apoio material, de recursos mesmo humanos, em razão de falta de uma política de apoio, de atenção aos Conselhos Tutelares. Então nós resolvemos sugerir aos Conselhos Tutelares que estabelecêssemos uma rotina de reuniões para que pudéssemos dessa forma estar contribuindo com o fortalecimento dos Conselhos Tutelares (Anita, promotora de justiça).

Nesse sentido, diante da insatisfação com muitos encaminhamentos dos Conselhos Tutelares e da difícil comunicação entre os órgãos, a PDIJ resolveu convidar os Conselhos Tutelares para uma reunião com o objetivo de discutir procedimentos e diretrizes para o atendimento dos casos de crianças e adolescentes com direitos ameaçados ou violados. O promotor relata como surgiu a idéia de realizar tais reuniões:

Pela dificuldade de relacionamento com os Conselhos Tutelares. Os Conselhos têm a função de garantir direitos de crianças e adolescentes, a promotoria também, e não estávamos conseguindo nos entender e a comunicação era só por 'papel'. Essa idéia surgiu no final de 2006, e nos perguntamos: porque não fazemos uma reunião? E fizemos essa reunião (a idéia inicial seria apenas uma reunião) em dezembro de 2006 convidando todos os conselheiros e fizemos aqui na promotoria. Dessa reunião surgiu a idéia de continuarmos com ela no ano seguinte. Em 2007 nós fizemos praticamente em todos os meses essa reunião, mas a idéia principal surgiu basicamente em razão dessa deficiência de comunicação e às vezes o Conselho Tutelar criticando o trabalho da promotoria e a promotoria também criticando o trabalho dos Conselhos Tutelares, então a gente não estava se entendendo. A partir dessas reuniões a gente teve uma aproximação maior até mesmo porque não existe legalmente nem em plano nenhum uma hierarquia entre juizes, promotores e conselheiros tutelares e parece que estava havendo assim um entendimento de que haveria esse escalonamento no sistema (Caio, promotor de justiça).

2- As reuniões periódicas entre Conselhos Tutelares e PDIJ com vistas ao aprimoramento da atuação na garantia de direitos de crianças e adolescentes

A partir da insatisfação com a atuação dos Conselhos Tutelares nos casos que chegavam encaminhados pelo referido órgão à PDIJ surgiu a idéia de realizar uma reunião com os Conselhos Tutelares cujo objetivo era discutir os procedimentos e a atuação do Conselho Tutelar em conjunto com os demais órgãos do Sistema de Justiça.

A gente começou a perceber a nossa distância dos Conselhos Tutelares, a distância entre o Ministério Público e os Conselhos Tutelares, na verdade é até um pouco mais amplo entre o Sistema de Justiça e o Conselho Tutelar e a gente começou a perceber muito dentro dos processos, das pastas especiais, que são os processos que lidam com crianças e adolescentes em situação de risco, essa desarticulação das ações dos Conselhos Tutelares com as ações da justiça e ainda da falta de compreensão dos próprios Conselhos Tutelares quanto ao papel deles, que substitui o juiz da infância na medida em que eles foram criados para adotar as medidas administrativas de proteção previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente, retirando a anterior atribuição do juiz de menores na época do Código de Menores, com o Estatuto da Criança e do Adolescente se substituiu essa atribuição que antes era dada ao juiz pela atribuição dos Conselhos Tutelares, ou seja, ficou com o juiz só a atuação em medidas jurisdicionais. No entanto, apesar dessa mudança do Estatuto da Criança e do Adolescente e apesar do tempo do Estatuto da Criança e do Adolescente essa implementação dessa nova filosofia e organização de trabalho, dessa nova lei do Estatuto, ainda tem uma série de dificuldades para ser realmente implementada e a gente percebia que em muitos casos, que eram casos de aplicação de medidas de proteção pelos Conselhos Tutelares e de atuação dos Conselhos Tutelares inclusive junto às políticas públicas para a execução dessas medidas, esses casos acabavam vindo para o juiz. Era como se fosse o seguinte: tudo que fosse um pouquinho mais complicado vai para o juiz, quando o Estatuto da Criança e do Adolescente não estabelece essa atribuição (Anita, promotora de justiça).

Com a realização desta primeira reunião sentiu-se a necessidade de encontros sistemáticos. Nesse sentido, surgiu a proposta da realização de reuniões mensais, que aconteciam inicialmente aos sábados, no prédio da PDIJ. Segue o histórico das reuniões segundo a promotora de justiça:

Nessa mesma época, embora não tenha sido influenciado diretamente por isso, mas também reforçados por isso, o Ministério Público, as promotorias de infância e juventude em nível

nacional através do FONCAIJ, estavam definindo como foco de atuação, ações de fortalecimento dos Conselhos Tutelares. Isso tudo foi um contexto que justificou o início dessas ações e aí a gente teve a primeira reunião em dezembro de 2006 e depois dessa primeira reunião em dezembro de 2006 é que realmente estabelecemos essa rotina porque tínhamos a idéia de propor e propusemos, e os conselheiros tutelares aceitaram a proposta, e definimos junto com eles uma periodicidade mensal, em reuniões que iniciaram-se aos sábados pela manhã e que depois tiveram modificações na forma de organização no sentido especialmente de favorecer maior participação dos conselheiros e também de que eles tivessem uma maior autonomia e um maior controle dessas próprias reuniões que durante muito tempo ficavam muito por conta da organização do Ministério Público (Anita, promotora de justiça).

As reuniões eram coordenadas pela PDIJ, com direito de fala para todos os presentes. A metodologia de reuniões inicialmente era pautada na discussão das medidas de proteção previstas no Artigo 101, cuja aplicação são de competência do Conselho Tutelar. Toda a parte de organização da reunião ficava inicialmente sob a responsabilidade da PDIJ e é nesse ponto que se destaca a contribuição da equipe técnica, no caso os servidores do Núcleo de Apoio Institucional:

No início a contribuição era total desde fazer ofício para todos os atores, fazer ata das reuniões, fazer chamada pela internet, organizar espaço, organizar a dinâmica da própria reunião (Anita, promotora de justiça).

Contudo, a fala do promotor demonstra que a participação dos servidores nesses espaços ainda deixa muito a desejar, segundo ele, porque ainda se delega muito à figura do promotor de justiça a responsabilidade pelos encaminhamentos da promotoria.

Eu costumo dizer sempre que promotoria não é promotor de justiça, a gente trabalha muito com essa concepção ainda, eu tenho a sensação de que os servidores esperam muito pelos promotores e é até por isso que eu reclamo que nessas atividades não há uma grande participação dos colegas servidores, claro que cada um tem a sua atividade, mas quem trabalha na Promotoria da Infância e da Juventude não poderia se contentar com o básico, você cumpre com suas obrigações do trabalho e volta pra casa e não está nem aí para o que você faz, deveria existir um compromisso pessoal em conhecer mais essa área. Mas as pessoas que estão diretamente envolvidas contribuem para o agendamento das reuniões e expedição

dos convites, mas eu acho que, eu pelo menos, sinto falta de uma participação maior dos colegas (Caio, promotor de justiça).

Sobre a metodologia adotada nas reuniões cabe destacar que, apesar de a proposta original ser de reuniões entre o Conselho Tutelar e a PDIJ, as reuniões eram abertas à participação dos demais atores do Sistema de Garantia de Direitos. Sobre a participação dos demais atores da rede a promotora aponta:

Quando a gente iniciou essas reuniões, a gente iniciou com os conselheiros até para construir a proposta. Desde o início ficou muito claro que essas reuniões, dependendo dos assuntos que fossem ser tratados, elas iriam precisar da participação de outros atores da rede de atenção a crianças e adolescentes (...). Foi definido de início que iríamos trabalhar com os incisos do artigo 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente que diz as medidas de proteção e para cada uma daquelas ações, a gente teria uma série de atores correlatos que seria necessário serem chamados para poderem fazer a discussão sobre aquela medida de proteção, então, quando começamos a discutir e aí especialmente na hora em que começamos a trabalhar com sistema educacional, com sistema de assistência social, esses atores foram sendo chamados e a participação acabou sendo muito interessante e bem importante dos outros atores (Anita, promotora de justiça).

Inclusive, os atores mais diretamente envolvidos com a execução da medida a ser discutida eram convidados especialmente para a reunião que os interessava mais diretamente e incentivados a comparecer.

As reuniões se constituíram em espaço democrático de participação e deliberação sobre a melhor forma de aplicação das medidas onde todos dispunham do mesmo espaço para apresentarem suas opiniões.

Por outro lado, até em razão de ser um espaço democrático, se tornava complexo se chegar a encaminhamentos e decisões concretas, tendo em vista a diversidade de opiniões e também em razão dos Conselhos Tutelares terem se apropriado de tal espaço como uma oportunidade de exporem suas dificuldades. Tais dificuldades ficam explícitas nas falas do promotor e da servidora:

(...) os primeiros encontros foram extremamente cansativos no sentido de ter um espaço de reivindicação, não tinha um espaço onde eles tivessem voz para poder falar das suas dificuldades de atuação, das suas dificuldades estruturais no sentido de falta de carro, falta de

pessoal, falta de computador, então reiteradas vezes os encontros eram espaços só de reivindicação, de choro- “um muro de lamentações”, de agressões, ‘o governo não faz isso e o governo não faz aquilo’, e isso com certeza não se pode tirar a razão dos conselheiros porque a situação dos conselhos hoje no Distrito Federal não é adequada, eles possuem extremas dificuldades, mas ao mesmo tempo nós convidamos os conselhos a virem até a promotoria no sentido de afinarmos a atuação e acabou que sempre voltava para a questão da infra estrutura e todo o restante.(Olga, técnica administrativa).

Pra ser sincero, tem momentos que a gente chega... Porque vai havendo assim uma certa perda de interesse, as vezes as discussões não são produtivas né e você fica repetindo coisas que já foram discutidas, eu já dei a minha opinião de que deveríamos parar com essas reuniões, buscar um caminho, uma coisa mais produtiva, mas os conselheiros acham que esse é um canal importante que deve ser mantido, então nós promotores nos dispusemos a continuar. Agora, eu acho que talvez nós pudéssemos sistematizar melhor essas reuniões, como é algo novo, algo assim de aprendizado mesmo, acho que está faltando alguma coisa para incrementar essas reuniões, como está, eu sinceramente não vejo muita finalidade a não ser manter o grupo unido, que alguns vêem isso como já sendo suficiente (Caio, promotor de justiça).

Observa-se que muito tempo da reunião era dedicado à discussão das condições de funcionamento do Conselho Tutelar em detrimento aos procedimentos e processos de trabalho, que era o objetivo primeiro das reuniões. Os promotores e servidores da PDIJ manifestam tal dificuldade:

Quando a gente fez a primeira avaliação, a gente percebeu que uma das grandes dificuldades é que as discussões acabavam sendo atropeladas, a discussão de estratégias de atuação dos Conselhos Tutelares com os outros atores, com o Ministério Público, etc., acabava essa discussão sendo atropelada pela discussão premente que era a discussão de como instrumentalizar o Conselho Tutelar com apoio, com recursos materiais, porque com o decorrer dessa discussão tivemos e ainda temos uma carência muito grande de apoio material aos Conselhos Tutelares, hoje a coisa já está muito melhor (agora eles receberam um fax, um computador), mas até pouco tempo não tinham nem papel e caneta. Então, essas discussões que seriam a de construção de fortalecimento da rede de atenção, de aumento de diálogo dos Conselhos Tutelares com os outros atores de estabelecimento conjunto de estratégias de atuação, especialmente focando a interface desses outros atores inclusive o Ministério Público com os Conselhos Tutelares, acabou sendo durante muito tempo prejudicado pela situação dos Conselhos Tutelares, situação de carência, precarização do

serviço e precarização do serviço por falta de política pública que apoiasse esse serviço (Anita, promotora de justiça).

Dessa forma, as reuniões mudaram de foco, da discussão da forma de aplicação das medidas protetivas para estratégias de fortalecimento e melhoria das condições de funcionamento dos Conselhos Tutelares. Até porque, para uma atuação qualificada é necessário um mínimo de estrutura e condições de trabalho.

A partir de então, a reunião passou a se pautar numa proposta de modificação da Lei Distrital que regulamenta os Conselhos Tutelares⁸. Nesse sentido, foram apresentadas as seguintes propostas de alteração na Lei: aumento do número dos Conselhos Tutelares, exigência de curso de capacitação para exercício do cargo de conselheiro tutelar,

Então resolvemos em um determinado momento separar as coisas, porque durante alguns meses (pelo menos três ou quatro) ficamos envolvidos nessa discussão, quer dizer paramos a discussão que tinha sido iniciada e programada das medidas de proteção e ficamos trabalhando na elaboração do projeto de lei que substituiu a lei atual que regulamenta os Conselhos Tutelares e aí para discutir todo o funcionamento dos Conselhos Tutelares, ou seja, horário de funcionamento, número de conselhos, quais conselhos deveriam ser ou não criados(...)(Anita, promotora de justiça).

As reuniões se constituíram, portanto, num espaço de empoderamento do Conselho Tutelar e de aproximação entre este órgão e a PDIJ. A partir das reuniões os conselheiros tutelares passaram a perceber o Ministério Público como parceiro e não apenas como o órgão que estava sempre a cobrar. Por outro lado, os promotores passaram a compreender melhor as dificuldades enfrentadas pelos Conselhos Tutelares na atuação cotidiana. Sobre a referida aproximação o promotor coloca:

Eu acho que um dos grandes avanços é o fato dos conselheiros perceberem que o Ministério Público é parceiro (porque antes havia a sensação de que o Ministério Público só cobrava) e que todos estamos trabalhando pela mesma causa, que é a garantia de direitos de crianças e adolescentes, garantia efetiva dos direitos. Até o diálogo ficou facilitado depois que a gente iniciou essas reuniões, como eu disse antes, a comunicação era basicamente com papel e hoje, nós estamos trabalhando aqui e é comum recebermos telefonemas de conselheiros pe-

⁸ A proposta de alteração da Lei que regulamenta os Conselhos Tutelares do Distrito Federal está disponível em: www.mpdft.gov.br/ criança e adolescente/ Conselhos Tutelares e dos Direitos da Criança e do Adolescente/ Conselho Tutelares do Distrito Federal/ Notícias/ Marco Legal dos Conselhos Tutelares do DF

dindo opiniões, a gente também ligando para os Conselhos Tutelares para perguntar sobre determinados casos que precisam de uma solução mais urgente, então eu acho que foi a aproximação, foi o grande ganho (Caio, promotor de justiça).

Contudo, os promotores cíveis avaliaram que as reuniões não estavam atingindo o objetivo de aperfeiçoar a atuação e adequar procedimentos. Além disso, avaliaram que a PDIJ é que estava concentrando a coordenação e a responsabilidade das reuniões, o que contribui para uma postura de tutela da PDIJ com relação ao Conselho Tutelar, o que não é desejável. Nesse sentido, sentiram a necessidade de redefinirem a metodologia da reunião. Conforme o promotor:

No início, a primeira reunião foi basicamente conduzida pela promotoria porque nós que estávamos sentindo aquela necessidade e nós que tivemos essa inspiração, embora tenha havido uma pronta acolhida da idéia pelos conselheiros tutelares, mas foi à promotoria que expôs a situação e perguntou o que eles achavam de continuar nos encontrando, mas eles disseram que achavam uma boa idéia e viram aquilo também como um canal para expressar as necessidades dos Conselhos Tutelares. No final de 2007, nós fizemos uma avaliação sobre se continuaríamos em 2008 ou não, eu particularmente (a gente às vezes se reúne demais no meu ponto de vista e tem poucos resultados práticos) porque nós gostaríamos de ver algo acontecendo mais rapidamente e até mesmo a questão da estrutura dos Conselhos Tutelares que não mudava. Tem lá a avaliação, os próprios conselheiros tutelares insistiram que deveríamos continuar nos reunindo e essa avaliação foi feita novamente na metade de 2008 e aí mudamos o formato para realizarmos reuniões regionalizadas nas sedes dos Conselhos Tutelares (Caio, promotor de justiça).

A mesma avaliação foi feita em conjunto com os Conselhos Tutelares e a partir das discussões houve a decisão de se manter a reunião, mas sob outro formato. Dessa forma, as reuniões passaram a se dividir em dois momentos distintos, um mais restrito, apenas entre promotoria e Conselho Tutelar, para discussão de procedimentos e formas de atuação e outro aberto à outros atores da rede de proteção, com assuntos escolhidos pelos conselheiros tutelares. A promotora e a servidora relatam tal processo:

(...) tivemos uma avaliação, que embora tenha melhorado a partir dessas discussões (a gente tem certeza que nós e os conselheiros tutelares chegamos a alguns acordos em termos de atuação deles nos procedimentos judiciais, a atuação tinha ficado mais qualificada), a

gente continuava vindo algumas questões que se repetiam nos procedimentos judiciais remetendo ao juiz ou ao judiciário questões que poderiam e deveriam ser resolvidas pelos conselheiros tutelares. Então em uma avaliação nós decidimos separar, organizar essas reuniões da seguinte forma: teríamos uma reunião só com o Ministério Público e Conselho Tutelar para discutirmos casos e entrar profundamente na atuação, como deve atuar o Conselho Tutelar, como deve o Ministério Público atuar, fazer essa mútua crítica e mútua construção de novas formas de atuação e teríamos, a cada reunião desta que acontecesse, as duas seguintes seriam de articulação com os outros atores. Então, pelo menos, nós teríamos um espaço mais restrito, mais interno dessas discussões e a gente não deixaria de fazer, o que era muito importante, essa articulação com os outros atores para discutir estratégias conjuntas em atuações com os outros atores (Anita, promotora de justiça).

No outro momento dividimos o encontro em dois tipos de encontro, o primeiro seria de articulação de rede e o outro encontro seria de estudos de casos e nós ficamos durante um tempo (uns seis meses) com esses dois modelos, um maior e outro menor mesmo, mais doméstico. A partir daí nós fomos conhecendo, tirando as dúvidas da atuação, os conselheiros se empoderando, eu acho muito importante o papel do Ministério Público nesse empoderamento dos conselheiros tutelares como atores estratégicos na defesa de direitos (Olga, técnica administrativa).

Além disso, a responsabilidade quanto a coordenação das reuniões foi repassada para os Conselhos Tutelares e as reuniões passaram a ser descentralizadas, cada final de semana em uma região administrativa, sob a organização e coordenação do Conselho Tutelar local. A promotora fala sobre o processo de repasse da responsabilidade para os Conselhos Tutelares:

Os conselheiros perceberam que seria interessante que houvesse a descentralização dos encontros e a partir de então nós marcamos cinco encontros para o segundo semestre onde cada dois Conselhos Tutelares fossem os coordenadores do evento. Eu achei interessante que a princípio tudo acontecia na promotoria e nós éramos os coordenadores do evento e a partir de agora a proposta é essa mesma, fazer com que eles se apoderem e caminhem sozinhos e a partir desse caminhar sozinho tenha no Ministério Público sempre um ponto de apoio para que eles possam desenvolver ou desempenhar todas as suas atribuições conforme está prevista na legislação (Olga, técnica administrativa).

(...) a gente avaliou ser de extrema importância uma maior inserção dos Conselhos Tutelares na organização dessas reuniões que ficavam muito por conta do Ministério

Público então nesse período de avaliação em que fizemos uma reunião interna para duas externas, vamos chamar assim, nessas reuniões, tanto interna quanto externa nós dividíamos que era o Conselho Tutelar que iria organizar a reunião ou o Ministério Público então havia uma divisão, as externas sempre seriam organizadas por um Conselho Tutelar e as internas seriam organizadas duas por Conselhos Tutelares e uma pelo Ministério Público e que daí por diante seriam assim. E reavaliamos novamente depois de uma rodada dessa nova forma de atuação fizemos uma nova avaliação e nessa nova avaliação percebemos a necessidade de que essas reuniões fossem para as outras cidades do DF e não ficassem sempre localizadas aqui na sala da promotoria e é esse formato que estamos fazendo agora (Anita, promotora de justiça).

Durante todo o ano de 2008 as reuniões aconteceram no formato mencionado e para o ano de 2009 está prevista a continuidade das reuniões

3- A participação dos demais atores do Sistema de Garantia de Direitos nas reuniões periódicas entre CT e PDIJ.

As reuniões periódicas foram pensadas inicialmente para acontecerem apenas entre o Ministério Público e os Conselhos Tutelares. Contudo, ao longo das reuniões foi se percebendo que seria fundamental a participação dos demais atores do Sistema de Garantia de Direitos nestas reuniões, uma vez que o objetivo era redefinir protocolos de atuação que necessariamente envolveria estes outros atores. Segundo a servidora:

No primeiro momento o grupo entendeu que seria importante que convidássemos outros atores, eles tinham dificuldade de conversar com o juiz, com o defensor público; os outros atores- o juiz, defensor público, delegado, os diretores de escola, diretores de hospital- eles não identificavam no conselheiro uma autoridade ou um órgão que estava ali a serviço da defesa dos direitos da criança e do adolescente, então por essa não identificação, esse não reconhecimento, muitas atuações dos conselheiros era minada, não era aceita e eu achei importante o papel da promotoria em convidar esses parceiros para que pudessem ouvir os conselheiros para que pudesse chancelar a atuação dos conselheiros e ao mesmo tempo esclarecer a atuação dos conselheiros e fazer com que os conselheiros tivessem mais responsabilidade na sua atuação (Olga, técnica administrativa).

Com a abertura das reuniões aos demais atores do Sistema de Garantias de Direitos houve uma boa resposta desses atores, que participaram efetivamente das reuniões, em especial os profissionais que atuam na área da assistência social, da educação e da segurança pública. Fizeram-se representar também profissionais que atuam nos abrigos e representantes de entidades não governamentais. Contudo, a participação da Vara da Infância e da Juventude, que seria essencial, deixou a desejar. A respeito da participação dos demais atores a promotora coloca:

(...) a gente teve dificuldade com a participação do judiciário e na verdade não tivemos até hoje a participação do judiciário, mas nós tivemos algumas participações da Defensoria Pública (algumas acho que poucas, mas tivemos algumas), e tivemos bastante participação da rede de assistência social, dos órgãos de assistência social do Estado, tivemos bastante participação dos órgãos da educação, da política de educação, de regionais de ensino quando as ações eram direcionadas a eles, nós tivemos depois a participação dos órgãos de segurança pública e em alguns temas, algumas reuniões, esses atores eram chamados conjuntamente. Então, nós conseguimos a partir dessas reuniões, que eram inicialmente com os Conselhos Tutelares e Ministério Público unicamente, nós conseguimos ampliar a comunicação. A gente acredita que nessas reuniões a gente tenha conseguido, a gente eu digo Ministério Público e Conselhos Tutelares, conseguirmos aumentar a interface de diálogo entre os Conselhos Tutelares e esses órgãos que fazem parte da rede de atenção a crianças e adolescentes (Anita, promotora de justiça).

Cabe ressaltar, que as reuniões periódicas entre Conselho Tutelar, Ministério Público e demais atores do Sistema de Garantia de Direitos se coloca como um momento de suma importância para uma atuação em rede, especialmente no que se refere ao esclarecimento quanto ao papel de cada um nessa rede e também no que se refere ao reconhecimento do outro, de suas potencialidades e dificuldades. Quanto a importância desse espaço a promotora afirma:

Eu acho que tem várias coisas importantes, por exemplo (o que eu acho que avança muito são) os esclarecimentos desses procedimentos e das atuações de cada um dos atores da rede então, por exemplo, tivemos reuniões com a segurança pública e foi identificado que algumas delegacias quando pegavam ato infracional de porte de arma ou de entorpecentes cometidos por crianças encaminhavam tudo para o Conselho Tutelar, inclusive a arma e a droga; então tudo isso é uma falta de esclarecimento, uma falta dessa estratégia conjunta de atuação, então avançamos nesse ponto, hoje em dia isso não acontece mais ou pelo menos não é para acontecer mais; essas questões estão mapeadas no sentido de que a apreensão de qualquer objeto ilícito é da delegacia, uma eventual investigação de “de onde veio isso”

é da delegacia e ao Conselho Tutelar compete à aplicação de medida de proteção, avaliação de que medida de proteção será aplicada e a aplicação de medidas de proteção para crianças envolvidas em atos infracionais, ele não é investigador policial. Junto à secretaria de educação também a questão da própria requisição de matrícula pelo Conselho Tutelar para essa secretaria, como deveria ser, se direto a escola, se junto a regional de ensino; quer dizer, esses procedimentos ficaram mais afinados entre os Conselhos Tutelares e o sistema educacional (Anita, promotora de justiça).

4- Avanços e Desafios observados a partir das reuniões periódicas entre CT e PDIJ

Acredita-se que a atuação do Ministério Público em parceria com outros órgãos, tantos públicos como da sociedade civil organizada é fundamental para a concretização de direitos. Tal fato é ainda mais verdadeiro no caso dos direitos de crianças e adolescentes cujo Estatuto mesmo já prevê uma atuação em rede a partir da definição de um Sistema de Garantia de Direitos.

Sendo assim, a atuação do Ministério Público em espaços de comunicação e inter-relação com outros órgãos é de suma importância. Cabe ressaltar que tal estratégia de atuação não se constitui num instrumento formal de atuação do Ministério Público, não está prevista em suas atribuições, mas se trata de uma ferramenta importante para a concretização de sua função de defesa do regime democrático e dos direitos sociais. Nesse sentido, segundo a promotora:

O Ministério Público, tradicionalmente ele busca instrumentos burocráticos de atuação e instrumentos previamente previstos como a recomendação, o termo de ajustamento de conduta, quando se trata de atuação extrajudicial. Eu vejo essa nova estratégia de atuação de fortalecimento, por exemplo, dos Conselhos Tutelares, de melhorias da atuação da rede de proteção, de maior articulação da rede de proteção com essas reuniões que a gente vem participando, vem fazendo, eu vejo como uma grande estratégia, uma estratégia muito mais eficaz muitas vezes do que as estratégias formais e burocráticas que algumas vezes são demoradas, são custosas, e não trazem os resultados (Anita, promotora de justiça).

Não se trata de uma estratégia simples, pelo contrário. É difícil e trabalhoso, pois se trata de um espaço de exercício da democracia, onde opiniões múltiplas e diferenciadas tem que ser consideradas para que se alcance soluções negociadas e diretrizes comuns para os procedimentos a serem adotados a partir das discussões.

Contudo, a experiência é de grande validade especialmente por proporcionar uma atuação em rede mais verdadeira, onde os atores se conhecem e se respeitam e sabem que estão atuando em parceria. A partir dessa atuação em rede, a garantia de direitos de crianças e adolescentes se torna mais efetiva. Nesse sentido, a promotora aponta os avanços alcançados a partir das reuniões com os Conselhos Tutelares:

A nossa proximidade –Ministério Público e Conselho Tutelar- eu acho que o maior ganho para nós principalmente. Porque hoje os conselheiros tutelares em qualquer dificuldade sabem para quem telefonar, podem telefonar para nós e nos telefonam, falam com o promotor que está de plantão ou com qualquer um de nós que estiver no plantão e assim resolvemos muitas coisas de uma forma desburocratizadas e possui consequência muito mais rápida para o atendimento de criança e adolescente. E conseguimos traçar estratégias de conduta de atuação pelo telefone quando é necessário que o Ministério Público entre com alguma medida judicial a gente faz isso de uma forma mais rápida, mais desburocratizada, então eu acho que isso é um ganho muito grande. E temos conseguido acho que com essas reuniões também concretamente um fortalecimento dessa imagem do Conselho Tutelar (Anita, promotora de justiça).

No caso específico dos Conselhos Tutelares, acredita-se que a estratégia de reuniões periódicas em parceria com o Ministério Público e com participação de todos os atores da rede de proteção que constituem o Sistema de Garantia de Direitos, mas cujo foco é o Conselho Tutelar, se constituiu num espaço de fortalecimento e empoderamento do órgão. De acordo com a promotora e a servidora:

Mas o que eu percebo é que é um processo de construção, com essa mudança da promotoria daqui para outras cidades os Conselhos Tutelares assumem muito mais a organização da reunião e se preocupam em quem são os atores que vão ser chamados, coisa que ficava muito por conta do Ministério Público. A gente pensa que com isso contribuí-se muito para a autonomia dos Conselhos Tutelares e contribuimos muito para mudar essa imagem, que aqui no Distrito Federal ainda existe, de que os Conselhos Tutelares são instituições fracas, que não resolve nada etc.; e essa visão pelos próprios atores parceiros, então acreditamos que estamos conseguindo mudar essa visão (Anita, promotora de justiça).

A partir daí eles coordenam. Então é interessante quando têm em uma solenidade onde tem delegados, secretários de estados, promotores de justiça e o conselheiro é o coordenador da mesa então isso tem dado experiência para eles (ficam tremendo, inseguros no início e de-

pois se soltam e vão conduzindo os trabalhos) e as autoridades que estão ali presentes percebem neles realmente a autoridade que a lei os concedeu e isso eu acho muito importante e acho que talvez seja um dos grandes ganhos desse tipo de atividade do Ministério Público em relação aos Conselheiros Tutelares (Olga, técnica administrativa).

Avançou-se também, no sentido de uma atuação mais efetiva dos Conselhos Tutelares, que era o objetivo primeiro dessas reuniões. Dessa forma, pode-se observar que os conselheiros passaram a assumir os casos de sua competência, resultando assim numa diminuição do número de casos encaminhados para a PDIJ, conforme explicita a servidora:

O número de atendimentos no balcão da promotoria da infância (a colega que faz esse atendimento da comunidade, segundo ela ficou por volta de 40% de diminuição) porque os casos que vão para os conselhos, eles já estão tomando providências e quando não conseguem tomar as providências necessárias eles falam diretamente com o promotor e discutem o caso, então houve uma integração, uma atuação mais próxima facilitando o trabalho tanto do promotor de justiça como do conselheiro e trazendo efetividade ao atendimento que aquele conselheiro vem prestando aquela criança e aquele adolescente e isso foi muito bom (Olga, técnica administrativa).

Outro grande avanço no sentido do fortalecimento do Conselho Tutelar no Distrito Federal a partir das reuniões periódicas com o Ministério Público foi a elaboração do projeto de lei que altera a lei que regulamenta os Conselhos Tutelares no Distrito Federal e que propõe mudanças de importância significativa para a melhoria da atuação dos conselhos e o fortalecimento dos mesmos. Nesse sentido, os promotores e a servidora ao se referirem aos avanços alcançados a partir das reuniões periódicas se referem ao projeto de lei:

Foi concluído o projeto de lei, esse projeto de lei feito em conjunto, de forma participativa, dialógica, não só Conselhos Tutelares e Ministério Público, mas também Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, Defensoria Pública, então tivemos outros atores participando dessa discussão, em algum momento o pessoal da Secretaria de Desenvolvimento Social ou eventualmente pessoas da sociedade civil também estiveram participando dessa discussão enquanto esse instrumento estava sendo elaborado, então acreditamos que foram muitos os ganhos tanto na questão procedimental, estratégia de atuação quanto também no próprio fortalecimento dos conselhos. E é essa avaliação que eles também fizeram com a gente, durante todo esse tempo a gente esta sempre avaliando essas reuniões. Nessas avalia-

ções periódicas eles sempre colocam a importância dessas reuniões (Anita, promotora de justiça).

Um dos trabalhos surgidos desses encontros foi essa sugestão de projeto de lei para de novos Conselhos Tutelares, esse é um resultado importante, agora a gente não pode se contentar apenas com isso, fizemos esse projeto, está no gabinete do governador para ser encaminhado para Câmara, mas talvez até a gente possa colocar também como um dos grandes ganhos a mobilização, a tentativa de articulação de uma rede, porque essas reuniões não são fechadas com os Conselhos Tutelares, elas são abertas à sociedade civil (Caio, promotor de justiça).

Eu considero um dos maiores ganhos foi a elaboração em conjunto da proposta de lei que altera a lei 2640 que dispõe sobre Conselhos Tutelares no Distrito Federal. (...) Foi um grande desafio no início, nós conversamos e começamos a construir, a partir desse ponto conseguimos ir avançando dando outro formato à coordenação, não um formato de fiscalizador da atuação do conselheiro tutelar, mas de apoio administrativo mesmo (...) O número de Conselhos Tutelares, nós conseguimos fazer uma proposta bastante adequada em consenso, o governo do Distrito Federal também já percebe que existe essa mobilização, já respeita essa mobilização (Olga, técnica administrativa).

Diante de todas as falas acima apresentadas, pode-se afirmar que as reuniões periódicas entre Conselhos Tutelares, Ministério Público e demais atores do Sistema de Garantia de Direitos, embora seja uma experiência complexa, que teve que passar por diversas avaliações e adequações, se constituiu num espaço importante de fortalecimento da rede de garantia de direitos da criança e do adolescente, de qualificação dos atores dessa rede e que apresenta um potencial político muito forte, ou seja, se constitui numa ação importante para a garantia de direitos de crianças e adolescentes.

CAPÍTULO VIII

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA GARANTIA DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES A PARTIR DO MONITORAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

1- O orçamento público como fator essencial à efetivação de políticas públicas

O Artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece o princípio da prioridade absoluta e em seu parágrafo único coloca a questão da preferência na formulação e na execução das políticas sociais para este público, bem como a destinação privilegiada de recursos públicos para tais políticas como fatores que compreendem a garantia de referida prioridade absoluta. Nesse sentido, encontramos no Estatuto da Criança e do Adolescente:

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.

Parágrafo único: A garantia de prioridade compreende: (...)

c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;

d) **destinação privilegiadas de recursos públicos** nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

O orçamento público é um mecanismo de previsão da arrecadação e dos gastos dos recursos públicos, sendo assim, a partir dele é possível verificar as prioridades dos governos no que se refere à implantação de políticas públicas, uma vez que a origem dos recursos e as ações a serem desempenhadas encontram-se detalhadas nele. Conforme Viar:

“O orçamento é um instrumento que expressa, para um exercício financeiro, as prioridades, os programas e os meios de seu financiamento. É um plano de trabalho do governo, discriminando os objetivos e as metas a serem alcançadas, de acordo com as necessidades locais. Caso queiramos saber se determinado município ou estado prioriza ou não a criança e o adolescente, o termômetro é seu orçamento – este é o documento que espelha as prioridades. Não existe prioridade de bolsos vazios” (VIAR, acesso em setembro de 2007).

Assim, uma forma de analisar o esforço estatal em atender certas necessidades sociais e proporcionar satisfação social é dimensionar suas finanças sociais (gasto e financiamento do Estado em áreas sociais) e aferir a adequação do suporte financeiro para atendimento destas necessidades (Castro e Júnior, 2006).

“Daí, tratando-se da efetivação das promessas jurídicas, comparece conveniente o raciocínio de que - além da escola, da família e de outros espaços adequados para o seu desenvolvimento - *lugar de criança é nos orçamentos públicos*, cumprindo-se com o princípio constitucional da *prioridade absoluta* em prol da infância e juventude e propiciando a consecução da política traçada pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente” (NETO, acesso em setembro de 2008, pg. 1).

Para que se possa compreender qual o grau de importância que o governo confere a uma determinada área ou segmento, como crianças e adolescentes, é fundamental analisar os recursos destinados a ela, e o que é efetivamente gasto desse montante, além de suas correspondentes formas de financiamento. Assim argumentam Castro e Júnior (2006):

"O gasto social público é um elemento importante para a geração de bens e serviços sociais que se situam no rol das responsabilidades do poder público, compondo o núcleo central dos atuais sistemas de proteção social dos Estados Modernos" (CASTRO e JUNIOR, 2006, pg.7).

Contudo, o governo não parece estar dispensando qualquer tipo de prioridade ao bem-estar de crianças e adolescentes. Na verdade, o que se percebe é que o Estado tem seguido a opção política de cunho liberal e assim procura manter uma "administração sadia" de suas finanças, para tanto evitando gastar além do que arrecada para não incorrer em déficits orçamentários e para tanto, sacrifica especialmente as políticas sociais. Segundo Neto:

“(...) a proposta da hipocrisia neoliberal travestida de globalização econômica, tendente a transferir os foros das decisões políticas, sociais e econômicas dos espaços da soberania nacional para os escritórios encarpados das empresas multinacionais ou transacionais, com significativos prejuízos às questões sociais (afinal, não é por acaso que o governo brasileiro se vangloria do pagamento da dívida externa e não se envergonha com a sua crescente dívida social), sendo que “a mão invisível do mercado”, por certo, não tem olhos (nem coração)

para enxergar nossas crianças entregues à miséria social e conseqüente sub-cidadania) (NETO, acesso em setembro de 2008, pg.4).

No caso específico do orçamento público voltado para atendimento de crianças e adolescentes a identificação dos recursos investidos nesta população se torna complexa, uma vez que os instrumentos orçamentários não mostram clara e diretamente a destinação de recursos por setores sociais. Além disso, o direito de crianças e adolescentes é transversal a várias áreas de atuação do governo como: saúde, educação, assistência social e saneamento básico.

Diante de tal dificuldade, o INESC, a Fundação Abrinq e a Unicef desenvolveram uma metodologia de apuração denominada Orçamento Criança e Adolescente – OCA, que permite identificar o montante de recursos destinado à proteção e desenvolvimento da criança e do adolescente, por meio da organização de informações contidas no orçamento público, de forma a esclarecer o que se destina à ações voltadas para esse público.

A referida metodologia consiste em identificar as ações previstas no Plano Plurianual - PPA e no orçamento que têm impactos sobre as políticas para as crianças e adolescentes e depois, para cada caso, estimar a parcela dos recursos designados para aquela determinada ação ou projeto que efetivamente beneficiem as crianças e os adolescentes.

Tal metodologia passou a ser utilizada pelos promotores da PDIJ no monitoramento do orçamento público destinado as políticas públicas para crianças e adolescentes. Os promotores perceberam a importância e a necessidade de monitorar o OCA, a partir da constatação de que diversos procedimentos onde a promotoria questionava a ausência de algum serviço essencial para o público infanto-juvenil, se deparava com a resposta do governo alegando sempre falta de verbas para implantação do serviço.

2- O monitoramento pela PDIJ do orçamento público destinado a crianças e adolescentes no Distrito Federal

Os promotores da PDIJ e da Promotoria de Defesa da Educação - PROEDUC se atentaram para a importância do acompanhamento do orçamento como garantia de políticas sociais efetivas. Nesse sentido, em 2005 se iniciou um grupo de estudos formados por promotores e servidores das duas promotorias, cujo objetivo era monitorar o orçamento criança do Distrito Federal.

Contudo, a preocupação da PDIJ com a destinação orçamentária para políticas de atendimento à crianças e adolescentes tem uma história anterior. Nesse sentido, as servidoras das dos setores técnicos de assessoria relatam o histórico de como se iniciou o interesse da PDIJ pela temática do orçamento:

Essa idéia de formar o grupo foi uma idéia recente, em relação ao grupo, à comissão. Mas a idéia de acompanhar e monitorar o orçamento eu acho que é uma história um pouco mais antiga. Que eu me lembro, antes de 2004, já em 2000, 2001 já tinha documentos, ações civis aqui da promotoria, recomendações nesse sentido, porque o que os gestores alegavam: a falta de recursos ou não previsão no orçamento para esses programas, então se buscou essas informações em relação ao orçamento (...) teve a iniciativa dos promotores cíveis da época de procurar profissionais da área de orçamento para se instrumentalizar quanto à nomenclatura, entender um pouco o orçamento até para subsidiar as ações que eles entravam contra o Distrito Federal em relação a esses serviços que não tinham e eu acho que a partir daí se viu essa necessidade de buscar essas informações, compreender o orçamento criança para poder atuar também para monitorar, fiscalizar para os poucos recursos que tinham destinados a crianças e adolescentes que estavam sendo realmente investidos em programas para crianças e adolescentes (Rachel, psicóloga).

Essa idéia partiu da insatisfação dos promotores e dos servidores, no sentido de uma insatisfação da realidade apresentada, ou seja, não havia vagas suficientes nas escolas, o número de vaga nas creches era insuficiente e já havíamos entrado com ações civis públicas e já havíamos tentado outras formas de atuação e que na verdade não estava surtindo o efeito que precisávamos na garantia de direitos e aí eu estive em uma reunião do fórum DCA e tinha um consultor de orçamento da Câmara Legislativa. Esse consultor legislativo foi à reunião conosco (...) e levou o quadro de detalhamento de despesa e aí ele apontou: enquanto nós do Sistema de Garantias não estivermos atentos a questão do orçamento, nós não teremos condições de trabalhar e ter as políticas efetivadas (...). E a partir dali, começamos a pensar o fórum como um todo. Eu trouxe essa discussão para a promotoria (à época) e depois teve um lançamento do livro “De Olho no Orçamento” que foi iniciativa do INESC, da UNICEF e da ABRINC, falando de uma metodologia. (...) e começamos a pensar no âmbito do Ministério Público como poderíamos trabalhar a questão do orçamento, principalmente o fundo dos direitos da criança, começamos com essa primeira semente (Olga, técnica administrativa).

O lançamento do Livro “De olho no Orçamento” do INESC que apresenta a metodologia de apuração do Orçamento Criança e Adolescente – OCA, originou a idéia da formação de um grupo na PDIJ, formado por promotores e servidores com o objetivo de monitorar o OCA no Distrito Federal. Segundo a promotora:

O Ministério Público foi convidado para um lançamento dessa metodologia “de olho no orçamento” do INESC (...) e nesse lançamento surgiu a idéia da assessora de orçamento (...) foi passado para a assessora de orçamento do Ministério Público para ler a metodologia e pensar alguma coisa. (...). Um dia falaram: - tem uma reunião ali sobre o orçamento (...) a analista de orçamento trouxe uma planilha e começamos a discutir o orçamento que era fazendo um relatório dentro do modelo do INESC, a gente discutiu, fez o relatório e estando com esse relatório pronto, resolvemos chamar o consultor do INESC na época o Francisco Sadeck para apresentar o que tínhamos feito. (...) ele deu uma boa direcionada para o nosso trabalho e aí começamos a engatinhar (Pagu, promotora de justiça).

A partir do interesse da promotoria sobre o assunto do orçamento, surge a necessidade de capacitação no tema, uma vez que o orçamento público é um assunto com forte caráter técnico e que exige certo grau de conhecimento. Cabe destacar, que a procura por tal capacitação proporcionou a aproximação da PDIJ com o INESC e na parceria entre estes dos órgãos. Parceria esta de fundamental importância como será observado. Sobre tal aproximação a servidora aponta:

Eu fui fazer um curso com o Sadek, era uma proposta do INESC capacitando jovens para o protagonismo juvenil para que eles pudessem fazer um monitoramento do orçamento público destinado a crianças e adolescentes, principalmente a questão do adolescente que era o foco. Esse projeto foi financiado por uma organização internacional e eu pedi a vaga lá. Fui para lá, fiz o curso junto com os adolescentes. O INESC liberou algumas vagas para os promotores, mas eles não puderam ir. Eu trouxe as informações, trouxe o Sadek para cá, pois precisamos conversar e começar a pensar como poderíamos fazer (Olga, técnica administrativa).

Nesse momento inicial de apropriação, de como se trabalhar com o monitoramento do orçamento público, a contribuição da analista de orçamento do MPDFT foi fundamental. Foi a partir de tal assessoria que os promotores entenderam que seria possível a realização de tal

monitoramento. Além disso, a analista de orçamento foi quem capacitou promotores e servidores sobre o orçamento. A promotora e a servidora destacam tal contribuição:

Eu acho que esse trabalho só começou porque existia a equipe técnica porque se não existisse a analista de orçamento disposta a sentar com a gente e dizer: -“olha essa é a metodologia e o que podemos fazer é isso”, não existiria esse trabalho se não existisse a equipe técnica, porque nós promotores não nos conscientizaríamos naquele momento para sentar e ir atrás de manual e fazer planilha. A gente não iria fazer então eu acho que o embrião desse núcleo é a equipe técnica tanto que hoje temos técnicos nesse núcleo e eu acho que o nosso trabalho irá avançar muito porque é uma pessoa que está o tempo todo fuçando esse assunto e eu acho que nós vamos ficar na retaguarda política pra articular politicamente e dar publicidade, mas é a equipe técnica que está pensando (Pagu, promotora de justiça).

A (analista de orçamento) dentro do Ministério Público sempre foi a pessoa que estava articulando, vendo e dando todo o suporte: -Olha é possível fazermos um acompanhamento, é possível fazer uma capacitação, o caminho é esse, posso dar um apoio. E a partir daí falamos: vamos fazer um projeto piloto, vamos começar com algo prático, vamos sentar e vamos apurar o OCA 2005. Sentamos, tivemos inúmeras dificuldades, total desconhecimento, mas com o apoio da (analista de orçamento), fomos tomando corpo, entendendo um pouco, lendo e depois o departamento de recursos humanos fez uma capacitação interna do Ministério Público (Olga, técnica administrativa).

Como foi mencionado, em 2006, houve uma capacitação para os promotores e servidores que compunham o grupo ministrado pela analista de orçamento do MPDFT. Após o curso, foi solicitado ao governo do Distrito Federal o acesso ao sistema de informática de acompanhamento do orçamento do Distrito Federal para todos os integrantes do grupo.

(...) promovemos um curso de capacitação do orçamento, para a gente aqui, que foi o DRH que promoveu e começamos a engatinhar, a gente fez esse documento, a gente foi numa audiência pública na Câmara e começamos a falar do que tínhamos descoberto, das deficiências que tinha o orçamento, da necessidade de transparência, de adequação e aí a discussão começou e esse grupo que na verdade não era formalizado, ele acabou sendo formalizado como uma comissão (Pagu, promotora de justiça).

Em 2007, houve várias ações da PDIJ voltadas para o orçamento criança do Distrito Federal, o grupo foi oficializado pelo Procurador Geral de Justiça que constituiu por meio de portaria a Comissão de Estudos e Monitoramento do Orçamento Criança do Distrito Federal e pela primeira vez representantes do governo e da sociedade civil são convidados para auxiliar na elaboração do relatório de monitoramento do orçamento criança do Distrito Federal.

(...) a proposta foi levada ao procurador geral e aí ele instituiu formalmente a comissão e começamos a trabalhar. Uma comissão extremamente afinada, com disposição para o trabalho, para o desafio e traçamos o objetivo anual e além da capacitação continuada, nós construímos essa capacitação no dia a dia (Olga, técnica administrativa).

Outra importante ação foi a participação dos promotores e servidores da PDIJ como palestrantes nas oficinas preparatórias para a Conferência Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente, cujo objetivo era apresentar a experiência de monitoramento do orçamento efetuada pela PDIJ e PROEDUC e incentivar a sociedade civil organizada a assumir o controle social sobre o orçamento criança. A servidora destaca tal atuação:

(...) na Conferência Distrital nós participamos de encontros preparatórios em vários locais do Distrito Federal levando essa proposta para ser discutida e ser apresentada à comunidade então eu acho que isso foi muito importante e a partir de então os conselheiros do Conselho de Direitos estão mais atentos (Olga, técnica administrativa).

Ainda com vistas a fomentar o controle social, foi realizada pela PDIJ dois cursos de capacitação sobre o orçamento criança para os representantes do Sistema de Garantia de Direitos do Distrito Federal. O primeiro curso teve um teor mais informativo, de conhecimento da linguagem orçamentária. Sobre a realização do referido curso a servidora relata:

Nós fizemos essa atuação e depois sentimos a necessidade de compartilhar com os outros integrantes da rede para que pudessem promover o controle social das políticas públicas por intermédio do monitoramento do orçamento público destinados para crianças e adolescentes. Aí começamos em outra etapa, percebendo que estava dando certo esse caminho, vamos compartilhar para poder aumentar a conspiração “do bem”, vamos fazer esse movimento maior. A partir daí nós fizemos uma parceria com a Escola Superior do Ministério

Público da União e essa parceria foi muito bem acolhida pela própria escola que financiou o curso de capacitação para monitoramento do orçamento público destinado a crianças e adolescentes (Olga, técnica administrativa).

Já o segundo curso teve um foco maior nas estratégias de monitoramento do OCA. Dessa forma, foi constituído por temas inovadores e estratégicos, com vistas à atuação para a garantia de direitos infanto-juvenis por meio da efetivação de políticas públicas a partir do monitoramento do orçamento público. Entre estes temas destacam-se a incidência política e a relação com a mídia. Segundo a servidora:

(...) nós fizemos um módulo dentro do curso que foi de incidência política que eu achei extremamente válido e extremamente estratégica para essa questão do monitoramento (...) Outro que eu também achei muito interessante, um dos módulos do curso, é a mídia; é um relacionamento com a mídia. Então transformar a mídia como um parceiro para que pudéssemos colocar as informações na mídia e a partir daí provocássemos uma reação do governo no sentido de estar mais atento àquelas questões que são urgentes e precisam de soluções (Olga, técnica administrativa).

A partir do referido curso, que contou com a participação de representantes de todas as áreas do Sistema de Garantia de Direitos, o grupo percebeu a necessidade da continuidade do grupo com o objetivo de um monitoramento permanente do orçamento público destinado a crianças e adolescentes. Nesse sentido, o grupo decidiu pela instituição de um fórum permanente⁹. Segundo a servidora:

Ao final do curso todos entenderam que seria indispensável que continuássemos com essa proposta de nos encontrarmos periodicamente para que pudéssemos também continuar esse monitoramento, qualificar mais a nossa atuação e estarmos mais atentos à questão do orçamento. E aí saiu a proposta de se fundar, se instituir um fórum permanente de monitoramento do orçamento público destinado a crianças e adolescentes. E instituímos esse fórum, convidamos toda a sociedade e o fórum é formado de organizações não

9 O Termo de instituição do Fórum OCA está disponível em: www.mpdft.gov.br/ criança e adolescente/ Orçamento Público Criança e Adolescente- OCA -DF/ Fórum de Monitoramento do Orçamento Público destinado à Criança e ao Adolescente

governamentais, governamentais e também cidadãos e dando ênfase a participação de crianças e adolescentes nas atividades a serem desenvolvidas pelo fórum. O objetivo dele é o monitoramento do orçamento, na verdade, é o monitoramento do orçamento público destinado a crianças e adolescentes e que com o desdobramento disso nós vamos conseguir fazer um controle social das políticas públicas mais efetivo (Olga, técnica administrativa).

É importante destacar, que de todas as experiências analisadas no presente trabalho, o grupo de monitoramento do OCA foi a que proporcionou uma atuação interdisciplinar mais concreta. Nesse sentido, a distribuição de tarefas, as decisões a serem tomadas, tudo é decidido no grupo de forma democrática. Nesse sentido, a servidora coloca:

(...) a parte de levantamento de dados, sempre com a orientação da (analista de orçamento) lógico, mas a construção das tabelas, buscar os dados, disponibilizar as informações que estavam no sistema de gestão orçamentária que é o SIGO, nós que fizemos todo esse trabalho, a participação juntamente com os promotores que eu acho que foi muito rica por ter uma visão interdisciplinar, eu acho que isso é importantíssimo(Olga, técnica administrativa).

Foi realizada, ainda, uma audiência pública sobre o orçamento criança, onde foi debatida a participação da sociedade no monitoramento do orçamento criança e as prioridades a serem defendidas para o orçamento de 2008. A audiência pública contou com a participação de representantes da sociedade civil organizada e do poder público do Distrito Federal.

Por fim, foi apresentada à Câmara Legislativa do Distrito Federal propostas de emendas ao orçamento, onde constava: aumento do recurso previsto para os conselhos tutelares; previsão de recurso para construção de um Centro de Atenção Psicossocial - CAPS infância de atendimento a usuários de álcool e drogas; previsão de recursos para construção de uma casa de semi-liberdade feminina; e previsão de recursos para construção de creches. Sobre esse momento a servidora relata:

(...) começamos a oficiar solicitando informações, divulgando que nós estávamos fazendo esse acompanhamento inclusive com grandes avanços. Foi quando tivemos contato com os deputados distritais, principalmente o presidente da comissão de orçamento e finanças, solicitando a suplementação de recursos para alguns programas que entendíamos que seriam necessários, como por exemplo, conselhos tutelares, a questão da saúde mental, a

previsão das creches no Distrito Federal, e percebemos que a nossa atuação foi muito bem recebida pelos deputados no sentido de proporem emendas parlamentares para poder chegar ao valor que a comissão definiu que seria necessário pelo menos nesse primeiro momento para a implementação das políticas públicas na área da saúde, assistência e também quanto ao adolescente em conflito com a lei, na área da educação também. Então sentimos que esse movimento que estávamos fazendo, estavam sendo um resultado bastante importante e que poderia sim ser uma nova forma de atuação do Ministério Público (Olga, técnica administrativa).

Pode-se observar que o monitoramento do orçamento se constitui numa ferramenta interessante de garantia de direitos. Contudo, para que seja possível uma atuação nesse sentido é necessário também enfrentar algumas dificuldades. A primeira delas diz respeito a desmistificação da linguagem orçamentária, que por ser muito técnica, acaba por desencorajar o seu monitoramento pelos cidadãos. Dessa forma, a servidora aponta tal dificuldade:

Dificuldade do grupo no sentido de desmitificar o orçamento porque na verdade o orçamento era tido como mito e a gente ficava longe porque não entendia, porque não tinha formação em exatas, nós que temos formação em humanas... No início foi uma dificuldade em entender aqueles quadros, aquele tanto de número, é uma linguagem diferenciada, é uma proposta, uma formatação completamente diferente daquilo que a gente já estudou até agora, então eu acho que esse foi um desafio, uma dificuldade mesmo, mas conseguimos vencer e a gente entende que não é para todo mundo ficar “expert” ou especialista em orçamento e muito pelo contrário, mas para poder entender e com esse entendimento básico poder planejar ações que sejam efetivas (Olga, técnica administrativa).

Cabe ressaltar, que tal dificuldade de compreensão da linguagem orçamentária faz com que também os atores do Sistema de Garantia de Direitos apresentem resistência de utilizar o monitoramento do orçamento público como ferramenta de garantia de direitos. A servidora relata a dificuldade de sensibilizar os outros atores para a questão orçamentária:

(...) dificuldade de sensibilizar os outros atores, os conselheiros tutelares, conselheiros de direito, os outros integrantes da rede e eles tiveram as mesmas dificuldades que a gente e às vezes até um pouco maior, um desconhecimento mesmo. Mas agora a gente já venceu também, alguns dos poucos que restaram. O que eu achei interessante foi o curso, o primeiro curso começou com trinta, formaram dez efetivos mesmo que participaram, o

segundo curso a gente já fez para vinte e oito vingaram. Então a desistência nessa trajetória é grande, é alta (Olga, técnica administrativa).

Outra dificuldade apontada é de ordem política e diz respeito à dificuldade de acesso às informações orçamentárias, uma vez que o governo do Distrito Federal dificulta o acesso a tais informações. Nesse sentido, segundo a servidora:

A outra dificuldade que eu percebi: o governo do Distrito Federal esteve bastante resistente no início no sentido de abrir os dados para o cidadão e aí o Ministério Público teve meio que fazer valer das suas atribuições no sentido de requisitar informações no sentido de cobrar a transparência dos dados, então nós ainda estamos construindo essa transparência, mas eu acho que foi no início um dificultador (Olga, técnica administrativa).

3- A participação da sociedade no monitoramento do OCA com vistas à garantia do direito de crianças e adolescentes a políticas públicas efetivas

Como se pode observar, todas as ações relacionadas com o controle democrático do orçamento voltado para crianças e adolescentes demonstram a necessidade de uma atuação política do Ministério Público no âmbito da relação Estado e Sociedade, bem como a indispensável aproximação da instituição com os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos, para uma atuação que almeje a garantia de direitos.

Nesse sentido, acredita-se que o maior avanço conquistado com a experiência do monitoramento do OCA tem sido o envolvimento dos outros atores nessa questão, especialmente por meio da criação do fórum permanente. Nesse sentido, a promotora coloca:

A sociedade civil e mesmo o cidadão está muito envolvido nessa temática. Eu vejo como os Conselhos Tutelares se mobilizaram em torno dessa questão, como os Conselhos de Direitos se mobilizaram, como o Fórum DCA se mobilizou e todo mundo se mobilizou em torno dessa questão do orçamento e eu acho que podemos ter isso como mérito do nosso grupo porque eu não me recordo dessa mobilização, ou pode ser que todas as energias se juntaram nesse mesmo momento e aí eu posso ser mais modesta e dizer isso, mas eu acho que temos esse mérito (Pagu, promotora de justiça).

Nesse ponto, é fundamental esclarecer que, embora o Ministério Público tenha sido o incentivador e o articulador da rede no que diz respeito à questão do monitoramento do OCA no Distrito Federal, a referida rede tem se apropriado gradativamente desse papel. A servidora explicita a distribuição de papéis no fórum:

(...) nós pensamos no fórum uma coordenação colegiada para que representantes de Conselhos Tutelares tivessem assento, conselheiros de direitos da criança e do adolescente, são duas vagas para conselheiros de direito sendo que uma vaga é para um representante da sociedade civil e a outra vaga para um representante do governo e do Conselho da Assistência Social também, uma vaga sendo sociedade civil e a outra sendo conselheiro do governo. Então nós temos cinco integrantes e tendo esses cinco integrantes, vão compor a direção colegiada que vai fazer toda a administração do fórum e o Ministério Público dando suporte integrando à secretaria administrativa, estrategicamente. Pensamos que nós já temos as nossas atribuições institucionais, nessa proposta do Ministério Público ser Estado, mas ao mesmo tempo ser voz de sociedade, eu acho que é muito importante porque consegue dar o suporte administrativo para que o fórum venha nesse início a desenvolver seus trabalhos até chegar ao ponto que não necessite mais da participação efetiva do Ministério Público e que o fórum possa caminhar com as próprias pernas e aí nós cederíamos o espaço para outro filiado que pudesse estar assumindo essa secretaria administrativa e estaríamos como parceiros nessa empreitada de monitoramento. Então o objetivo é fortalecer o espaço e depois ir recuando e criando outros espaços ou algum outro tipo de atuação (Olga, técnica administrativa).

A psicóloga também destaca a participação dos demais atores do Sistema de Garantia de Direitos no monitoramento do orçamento criança e o protagonismo da promotoria de infância nesse processo:

Eu acho que até pouco tempo não existia muito, a gente via ações bastante isoladas em algum evento, algum congresso, que falavam sobre a questão orçamentária, mas tudo isso a partir dessa comissão desse grupo começou a proporcionar, organizar cursos de capacitação para Conselhos Tutelares, outros atores, ONGs que atuam com programas de crianças e adolescentes, então isso divulgou um pouco e desmitificou essa visão que as pessoas têm da dificuldade imensa de não ter acesso, então outras pessoas já falam isso com certa intimidade com o tema e estão em busca dessas informações (Rachel, psicóloga).

Cabe ressaltar, que um dos grandes avanços referentes ao monitoramento do OCA foi fruto do trabalho do Fórum OCA, que atuou no sentido de fomentar uma parceria entre o Senado e o governo do Distrito Federal. Tal parceria se daria no sentido da disponibilização do sistema de informática do Senado, o SIGA, onde são disponibilizadas as informações sobre o orçamento, para ser utilizado no Distrito Federal, com vistas a uma maior transparência das informações. Sobre tal atuação a promotora e a servidora comentam:

(...) dentro dessa incidência política nós trabalhamos com uma articulação do Distrito Federal com o senado federal, os consultores do senado elaboraram um portal chamado “portal Siga Brasil”, esse portal tem por objetivo compartilhar com a sociedade toda a elaboração tanto como a execução orçamentária no âmbito federal. Então esse portal “Siga Brasil” dá ao cidadão o acesso a todos os programas, os valores e inclusive o nível de detalhamento é tão grande que tem a possibilidade de qualquer cidadão acessar esse portal “Siga Brasil” (...) E aí fizemos essa incidência política nesse sentido e conseguimos abrir os canais tanto no senado como no governo do Distrito Federal no sentido de viabilizar essa parceria (Olga, técnica administrativa).

O governo do GDF parece que acabou de assinar com o governo federal para disponibilizar pelo SIGA Brasil o orçamento do DF então isso tudo foi organização de controle social porque a gente faz reunião com representantes da Senado Federal e eles apresentam uma proposta de disponibilizar isso (Pagu, promotora de justiça).

4- Avanços e desafios observados no monitoramento do orçamento criança – OCA

A experiência de monitoramento do orçamento destinado a políticas públicas para a infância e adolescência tem gerado bons frutos. Até o momento, ainda se conseguiu influenciar pouco no orçamento público propriamente dito, contudo todos os atores já estão mais atentos à questão e o governo tem consciência de que a sociedade está toda realmente “de olho” no orçamento.

Tanto o legislativo como o executivo já estão mais atentos, mais cientes de que o Ministério Público, a promotoria de modo geral, os Conselhos Tutelares e outros atores do Sistema de Garantias estão mais atentos a isso cobrando mais esses recursos e estão sabendo mais o que está acontecendo. Eu acho que mudou, o próprio orçamento, agora tem colocado um

anexo com os programas específicos de crianças e adolescentes. Já houve um grande avanço em relação a isso (Rachel, psicóloga).

O grande avanço do trabalho de monitoramento do OCA foi trazer a questão do orçamento para a discussão e envolver todos os atores do Sistema de Garantias nesse debate. A intervenção no orçamento repercute diretamente na distribuição de riqueza e portanto encontra grande resistência do Poder Público. Ou seja, uma atuação efetiva nessa direção depende de uma articulação forte e pressão de toda sociedade. Sobre a importância do controle social a promotora argumenta:

O controle social, eu acho que foi onde tivemos uma ótima atuação. Desenvolvemos dois cursos de capacitação, desenvolvemos audiências públicas, colocamos em discussão, no final do ano passado trabalhamos com a questão das audiências públicas e apresentação das emendas nos orçamentos e muitas foram aprovadas, então eu acho que o grande mérito do trabalho agora é colocar na pauta de discussão essa questão. Então esse é o mérito, nós mudamos poucas coisas, conseguimos articulação política, uma lei que obriga o GDF a fazer o relatório, mas, sobretudo colocamos isso em espaço político de debate e isso está contínuo nesse espaço político de debate, sempre se renova a questão do orçamento. Tanto que eu comecei a observar que isso está na pauta dos políticos da oposição, como eles falam disso, e eu acho que fomos nós que colocamos isso em debate e curioso porque alguns desses políticos já estavam aí antes desse trabalho e não estavam com esse assunto tão... e depois que começamos com as publicações (...). Fomentar o controle social, dizer pras pessoas: olha vocês têm o direito e o dever de saber o que está acontecendo com o orçamento e aí o Fórum OCA está aí já está montado, com vontade de trabalhar e já com coordenação constituída, movimentar várias frentes. “Hoje eu acabei de assinar um ofício para o governador para dizer: olha, adêqüie o seu anexo ao relatório que você mesmo produziu”. Então com pequenas ações nós sempre estamos pondo isso em discussão (Pagu, promotora de justiça).

Nessa mesma direção do controle social, outro grande avanço foi a instituição do Fórum OCA com a participação de representantes de todos os setores da rede de atenção a crianças e adolescentes. Acredita-se que a partir de tal Fórum será possível se alcançar bons resultados no sentido da garantia de direitos de crianças e adolescentes.

Outro avanço, que eu acho, é o fórum OCA uma instituição do fórum OCA que dará continuidade a esse trabalho; um outro avanço foi mobilizar o conselho de direitos esse foi um grande avanço porque no conselho de direitos existe uma comissão que trata da questão do Fundo dos direitos da criança e do adolescente (Olga, técnica administrativa).

Nesse ponto, cabe também destacar os desafios de se monitorar o orçamento, que por envolver recursos públicos, encontra grande resistência do governo. Dessa forma, o que se observa é a falta de transparência e de organização das informações relativas ao orçamento, o que certamente dificulta o seu controle social. Nesse sentido, a promotora aponta tal dificuldade e retoma a importância do controle social para enfrentá-la:

O orçamento possui um mito de que ninguém compreende e eu acho que o Estado se apropria disso para não fazer o que ele deve fazer. O que eu observo é que a grande sacada que esse grupo teve é ter uma frente de trabalho de controle social e também observo que essa frente é muito importante para o nosso trabalho, que os atores estão se envolvendo na temática, estão demandando a discussão, estão demandando que quem de direito proponha, faça audiências públicas e o Fórum OCA, o foco do trabalho deles é a transparência porque todo mundo tem que ter acesso a essas informações, a execução do nosso orçamento (Pagu, promotora de justiça).

Outro grande desafio é o fortalecimento dos Conselhos de Direitos, que é o órgão legítimo para fiscalizar o orçamento público, além de ser o gestor do Fundo dos Direitos da Criança e do adolescente e ter poder deliberativo na formulação de políticas públicas para o público infante-juvenil. A servidora aponta as dificuldades do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente de agir nessa direção:

(...) tem uma comissão que é de administração do fundo e essa comissão ela até então estava meio adormecida, meio sem saber como agir e os conselheiros não tinham acesso a conta do fundo, não sabiam qual o valor que estava depositado, era sempre uma 'caixa preta' e que o governo do Distrito Federal muitas vezes omitiam as informações, eles não tem aceso ao

sistema de informação de direcionamento de orçamento que é o SIGO, eles não tem acesso à conta, o pagamento, o repasse do recurso do fundo é feito pela Secretaria de Fazenda sendo que os gestores do fundo são os conselheiros do Conselho de Direitos e quem é o ordenador de despesas do fundo é o presidente do conselho, então ele não exerce ainda a função efetiva do administrador do fundo(...)então o conselho é meio uma peça de ficção num contexto político e econômico onde não enxerga o conselho como espaço legítimo para a elaboração das políticas públicas, para participar efetivamente da elaboração e acompanhamento da fiscalização do orçamento público destinado a crianças e adolescentes (Olga, técnica administrativa).

Outro avanço alcançado com o trabalho da PDIJ de monitoramento do orçamento criança foi a promulgação da Lei nº 4086 de 28 de janeiro de 2008, que obriga o GDF a destacar no orçamento os recursos destinados às políticas de atendimento à criança e ao adolescente¹⁰. Nesse sentido, a servidora argumenta:

(...) penso que a implementação dessa lei, não a implementação, mas o fato dela ter sido aprovada e estar em vigor é um grande facilitador para a atuação do grupo e eu acho que isso foi decisivo para o desenvolvimento das ações relacionadas a fiscalização do orçamento. Poder ficar legitimada a participação da sociedade e do Ministério Público nesse acompanhamento do orçamento público e também ter a possibilidade do GDF sistematicamente publicar o orçamento criança na ótica do próprio governo e com isso facilitar a atuação dessa fiscalização, do controle social dessas verbas destinadas. O governo do Distrito Federal, até então, nunca havia tido um olhar específico para o orçamento criança e adolescente, é a primeira vez que eles separam os programas, publicam um anexo só com os programas direcionados a crianças e adolescentes e eu acho que esse foi um dos grandes avanços (Olga, técnica administrativa).

A promotora de justiça aponta também avanços na esfera institucional, na própria atuação dos promotores. Segundo ela:

10 A referida Lei encontra-se disponível em: www.mpdft.gov.br/ criança e adolescente/ Orçamento Público Criança e Adolescente- OCA -DF/ Núcleo e Monitoramento do Orçamento Público/Lei nº 4086 de 28 de janeiro de 2008.

(...) institucionalmente a gente ter uma referência nesse assunto, acho que isso também foi um avanço e sobretudo nos procedimentos que eu atuo, eu já utilizo esse conhecimento. Então quando proponho alguma ação ou alguma coisa, não tem nada de “mande bloquear nas contas”, não, porque eu sei que tem um programa, eu já sei que o orçamento está destinado a tanto, sei que tem uma rubrica de tanto, sei que foi executado tanto e eu me aproprio disso no meu trabalho na área fim (Pagu, promotora de justiça).

Por fim, cabe ressaltar que a atuação no monitoramento do OCA, tal qual as reuniões como os Conselhos Tutelares, é uma ação política, extrajudicial, de atuação conjunta com a sociedade cível, forma de atuação essa que tem trazido resultados efetivos para a garantia de direitos. Tanto a servidora, como a promotora apresentam suas opiniões nessa direção:

Então eu acho muito importante essa proposta do Ministério Público no sentido de fortalecer essa atuação extrajudicial, que no meu entender, doze anos de promotoria, eu acho que o caminho é esse mesmo, eu acho não, eu tenho certeza que o caminho é esse. Porque a atuação judicial é lenta e além dela ser lenta, os avanços tem sido muito poucos, pouquíssimos, e essa articulação o retorno é rápido e ao mesmo tempo é um retorno que vem sendo construído, ele consegue ser compartilhado com os outros integrantes, ou seja, cada vez mais a gente vai juntando pessoas e atores institucionais que possam estar fortalecendo a garantia dos direitos da criança e do adolescente que é um processo, é uma construção mesmo. Nós saímos de uma proposta de assistencialismo, nesse sentido nós temos que buscar essa outra forma de atuação que seria na garantia de direitos e como forma de construir tudo isso é o Ministério Público que está com o papel de articulador entre os diversos atores para que possa ensinar, orientar, nessa proposta inovadora que é a que vem com o Estatuto da Criança e do Adolescente (Olga, técnica administrativa).

Nós temos que criar novos modelos de atuação porque o tradicional que nós temos está saturado. Esse modelo tradicional, burocrático, de pegar um processo e peticionar ‘e vai e volta e vai e volta’ ele é meramente formal, o que a gente tem observado é que não tem resultado prático algum, nem nas demandas de cunho individual e nem nas demandas de cunho coletivo. É meramente formal, eu dou fim a um processo, mas não dou fim a um conflito, então nós temos que ser criativos, pensar em formas alternativas de trabalho e metodologias novas de trabalho, de resolver conflitos. Então tentar novas experiências é sempre positivo e eu sempre falo assim que a gente está caminhando nesse sentido e daqui a um tempo podemos ver que não é isso e voltar tudo para trás e começar em um outro sentido, mas o

que importa é estarmos atrás de novos modelos de atuação e sobretudo de novas diretrizes de atuação. Essa coisa do trabalho interprofissional, do modelo dialogal de trabalho, de você não entrar no seu gabinete e ficar fechado para o diálogo com político, o diálogo com o técnico, o diálogo com a sociedade civil, então eu acho que nos possibilita saber que podemos e devemos tentar outras metodologias de trabalho (Pagu, promotora de justiça).

Sobre a experiência de monitoramento do orçamento destinado a crianças e adolescentes podemos concluir que é uma atuação fundamental para a garantia dos direitos desta população, uma vez que a qualidade das políticas públicas está diretamente relacionada aos recursos nela investidos.

Contudo, fica evidente que uma atuação dessa natureza, que afeta diretamente a distribuição dos recursos sociais, para ser efetiva não pode ficar sob a responsabilidade de apenas um ator social, é necessário que toda a sociedade se envolva e se apodere desse debate para cobrar do Poder Público a destinação adequada e justa dos recursos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Num trabalho da natureza do que hora se apresenta, cuja pretensão é ser uma pesquisa exploratória, não é possível se falar em conclusão, pois o que se propôs fazer foi trazer elementos para uma discussão que é nova no âmbito dos estudos sociais, ou seja, o papel do Ministério Público na construção de uma sociedade democrática num país como o Brasil. Dessa forma, o que nos propomos a fazer nesse momento conclusivo do trabalho é trazer reflexões a partir das questões colocadas na introdução do presente trabalho.

A questão de *quais foram as principais medidas jurídicas, políticas e sociais de controle do Poder Público adotadas pela Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude com vistas à efetivação de políticas públicas direcionadas ao público infanto-juvenil*, possibilitou a seleção das cinco estratégias analisadas na presente pesquisa.

Ou seja, a partir de notícias intra institucionais, intranet, notícias veiculadas pela mídia do Distrito Federal, observação participante, chegou-se a conclusão de que a Ação Civil Pública para implantação da política de saúde mental, a participação na elaboração do Plano Distrital pró convivência familiar e comunitária, o TAC número 3, as reuniões com os Conselhos Tutelares e o monitoramento do orçamento criança, foram as principais medidas adotadas pela PDIJ no período, sem destacar outras de suma importância, como o TAC número 1 e a intervenção da PDIJ na crise no CIAGO.

A escolha das referidas ações, permitiu ainda refletir a respeito da questão proposta de *quais estratégias e instrumentos judiciais, extrajudiciais e políticos o Ministério Público utilizou para garantir tais direitos*.

Pode-se observar que as cinco estratégias possuem natureza diversas, de modo que a Ação Civil Pública e o Termo de Ajustamento de Conduta se constituem em instrumentos formais de atuação, previstos nas atribuições do Ministério Público. Contudo, há que se ressaltar que a Ação Civil Pública trata-se de um instrumento judicial, enquanto o Termo de Ajustamento de Conduta é um instrumento extrajudicial.

Já a participação no GT de elaboração do Plano Distrital Pró Convivência Familiar e Comunitária, as reuniões periódicas com os Conselhos Tutelares e o monitoramento do orçamento criança são atividades informais, não explicitamente previstas nas atribuições do Ministério Público e com uma dimensão mais política e de atuação em rede.

Cabe ressaltar ainda, que também quanto a temporalidade as estratégias analisadas se diferenciam umas das outras. A ACP é uma ação judicial demorada devido aos trâmites

legais pelos que deve passar, já o TAC é uma estratégia mais célere e nele já são previstos os prazos para cumprimento dos compromissos assumidos.

O GT para elaboração do Plano Distrital teve o período de duração previsto e prorrogado no Ato do Governador, teve portanto data de início e fim, ainda que tenha gerado a possibilidade de continuidade por meio de outro grupo a ser constituído por ato conjunto entre o CAS e o CDCA. Já as reuniões com os Conselhos Tutelares e o monitoramento do orçamento criança são processos que permanecerão enquanto se avaliar que tais ações são importantes.

Já para a questão relativa a *quais os encaminhamentos, desdobramentos e conclusões das ações judiciais, extrajudiciais e das estratégias políticas*, procurou-se dar conta ao longo dos capítulos onde se analisou de forma pormenorizada o desdobramento de cada ação estudada.

Em síntese, o que se observou foi que a Ação Civil Pública se constitui em importante instrumento de *enforcement* do Ministério Público, com potencialidade real de obrigar o Poder Público a efetivar direitos legalmente previstos. Contudo, é um instrumento moroso e sem garantias de uma decisão judicial que obrigue o Poder Público a cumprir suas obrigações. Dessa forma, acredita-se que deve ser um instrumento utilizado apenas quando esgotadas todas as estratégias de solução negociada.

Já a experiência de participação no Grupo de Trabalho para elaboração do Plano Distrital pró convivência familiar e comunitária demonstrou que a participação do Ministério Público em parceria com a sociedade, de modo a influenciar positivamente na elaboração de políticas públicas, se apresentou com um exemplo de como espaços democráticos como este podem se apresentar como uma oportunidade rica de controle social democrático.

A análise das reuniões periódicas com os Conselhos Tutelares demonstrou a complexidade inerente a um processo democrático, agravado nesse caso específico, pela falta de estrutura e aparelhamento dos conselhos, mas por outro lado indicou que uma atuação nesse sentido é essencial para que o Sistema de Garantia de Direitos possa se constituir, de fato, numa rede de proteção e garantia dos direitos infanto-juvenis.

Quanto à questão de *quais resultados a PDIJ tem alcançado no sentido de garantir os direitos de crianças e adolescentes estabelecidos pela Constituição e pelo ECA*, cabe esclarecer que, geralmente, o que se entende por resultado é o alcance de um objetivo previamente estabelecido, no caso a concretização da política pública que garanta a crianças e adolescentes a efetivação de seus direitos.

Contudo, observou-se ao longo da pesquisa que, as ações selecionadas para análise se constituem em processos, em correlações de forças, de onde é possível se alcançar avanços, mas também é necessário se enfrentar desafios.

Diante do exposto, acredita-se que ao se considerar como resultado a concretização de fato, do direito da mencionada população, a estratégia mais efetiva foi o TAC número 3, cujo o objetivo principal era a nomeação de servidores, por concurso público, para a carreira de assistência social, objetivo que foi alcançado.

Com a aprovação do Plano Distrital pró convivência familiar e comunitária, se tem a expectativa de efetivação do direito à convivência familiar e comunitária, desde que as ações nele previstas sejam realizadas de fato, o que exigirá uma fiscalização e cobrança constante dos Conselhos de Direitos, da sociedade civil organizada e do Ministério Público, além de uma atuação comprometida do Grupo de Trabalho constituído a partir do referido Plano.

A Ação Civil Pública já gerou a obrigação do Poder Público de ofertar de forma adequada os serviços para crianças e adolescentes em situação de abuso de drogas e agora é o momento do Ministério Público e sociedade civil organizada pressionarem o governo para que a sentença seja cumprida.

No caso do monitoramento do orçamento criança observou-se que ainda não foi possível uma intervenção mais direta nos recursos destinados às políticas de atenção a este segmento, contudo, acredita-se que há muito ainda o que se avançar, em especial com a adesão dos demais atores do Sistema de Garantia de Direitos à questão do monitoramento do orçamento.

Nesse sentido, melhor do que falar em resultados, cabe falar em avanços. Dentre eles, podemos destacar uma maior e melhor articulação entre PDIJ e demais atores do Sistema de Garantia de Direitos, inclusive contribuindo com o empoderamento de alguns deles, em especial, o Conselho Tutelar, o aprendizado da atuação política a partir das negociações com o Poder Público e uma maior articulação da PDIJ com a Câmara Legislativa, inclusive com encaminhamento de propostas de Projetos de Lei e com uma Lei aprovada, no caso a do orçamento criança.

Além disso, no caso da ACP analisada no presente trabalho, percebemos um grande avanço, que foi o judiciário acatar a denúncia do MP e condenar o GDF a fornecer o serviço de forma devida.

No que se refere à questão de *quais dessas estratégias e instrumentos alcançaram melhores resultados, os judiciais, os extrajudiciais ou os políticos*, verificou-se, como já

mencionado, que o TAC é um poderoso instrumento de garantia de direitos, desde que haja interesse do governo em pactuar.

A prevalência dos referidos termos indicam também uma preferência dos promotores da PDIJ pelos instrumentos políticos extrajudiciais de atuação, em detrimento dos instrumentos judiciais, de caráter mais formal. Contudo, a utilização de tal instrumento deve ser feita de forma cuidadosa e bem formulada para que não se corra o risco de banalização.

Observou-se, ainda, que a atuação da PDIJ parece indicar uma maior abertura dos membros da instituição para uma atuação política, embora tal postura não seja consenso entre os quatorze promotores da PDIJ. Há ainda, membros que optam por uma postura mais formalista e uma atuação mais técnica, e que percebem a atuação de forma mais política como um risco. Cabe ressaltar também, que não se pode generalizar essa observação para todo o Ministério Público, tendo em vista que a análise se restringiu a apenas uma promotoria, no caso a PDIJ.

Sobre a questão de *quais as principais dificuldades encontradas pela PDIJ para garantir efetivamente o cumprimento dos direitos preconizados pelo ECA*, cabe aqui ressaltar que as experiências de atuação da PDIJ na defesa dos direitos de crianças e adolescentes estudadas, demonstram que refletir sobre a atuação do Ministério Público implica em compreender as políticas sociais como arena de conflitos e disputa entre Estado e Sociedade, de modo que as principais dificuldades encontradas dizem respeito à mediação do Ministério Público no confronto entre os interesses da sociedade e do Poder Público.

Foi observado, também, desafios relacionados aos processos de trabalho da PDIJ, que dizem respeito à dificuldade dos promotores em conciliar a atuação numa dimensão política com as outras de cunho jurídico.

Contudo, as principais dificuldades se referem realmente à correlação de forças estabelecidas entre o Ministério Público e o Poder Público. Dessa forma, foi possível perceber vários momentos em que o governo criou dificuldades para o trabalho do MP, seja dificultando o acesso a informações e fornecendo informações evasivas, como descumprindo compromissos anteriormente firmados.

Nesse sentido, a participação da sociedade civil nos processos de luta pela garantia de direitos é fundamental e quanto mais próximo o Ministério Público se coloque da sociedade civil, de forma a reunir forças, maior a possibilidade de um controle social democrático efetivo, além de tornar mais legítima a sua atuação. Assim, seguimos para a próxima questão.

A questão de *qual o papel desempenhado pelos demais atores do Sistema de Garantia de Direitos nas ações empreendidas pela PDIJ*, demonstrou que nas estratégias

onde houve atuação conjunta entre Ministério Público e sociedade civil as possibilidades de um controle social democrático sobre os atos e omissões do Poder Público se tornaram mais concretas.

Nesse sentido, para que a instituição atue efetivamente na direção da defesa de direitos por meio da garantia de políticas sociais é importante que tanto a sociedade quanto os membros da instituição, reconheçam o Ministério Público como um dos mecanismos de controle democrático para exercer fiscalização sobre os atos do próprio poder público, mecanismo este que foi assegurado e legitimado pela Carta Magna do país.

Portanto, para que o Ministério Público se efetive no papel de defensor dos direitos da sociedade, é necessário que a mesma se aproprie de tal mecanismo, que conheça suas potencialidades e limites e que cobre a atuação que lhe cabe. Além disso, é fundamental que a sociedade e os próprios membros do Ministério Público percebam que a missão constitucional atribuída ao Ministério Público ultrapassa o restrito campo da atuação jurídica e assume um caráter também político, uma vez que a Carta Magna lhe atribui o papel de mediação numa arena típica de conflito entre sociedade e Estado.

Cabe ressaltar, que a atuação do Ministério Público nem sempre vai se pautar pelo compromisso com a garantia de direitos. Há casos em que é verificada a atuação de um promotor ou procurador na direção oposta ao interesse da sociedade, ainda que isso contrarie a função constitucional da instituição.

Como o Ministério Público atua numa arena de conflitos e disputas entre Estado e sociedade e é, portanto, um ator implicado nesse contexto, a direção que sua atuação vai tomar pró direitos sociais ou pró *status quo* vai depender da correlação de forças que se estabelece entre essas esferas, bem como pela postura assumida por seus membros, pois toda instituição é constituída por pessoas que fazem escolhas e elegem prioridades.

Sobre a questão de *qual a contribuição dos profissionais de outras áreas do conhecimento que compõem as equipes técnicas de assessoria ao Ministério Público na efetivação de sua missão*, ficou evidenciado pela fala dos entrevistados que uma atuação qualificada dos promotores exige a assessoria de profissionais de outras áreas do conhecimento. O Ministério Público atua cotidianamente com situações de complexidade tamanha, que exigem uma compreensão e uma atuação interdisciplinar. Dessa forma, a atuação de profissionais de outras áreas é imprescindível.

Além disso, não é em todos os casos que as estratégias adotadas pelo Ministério Público trazem tantos resultados efetivos. Nesse ponto é importante considerar que as ações estudadas foram selecionadas justamente com o foco de experiências em que a atuação

institucional foi importante para o controle social democrático sobre o Poder Público na garantia de direitos de crianças e adolescentes. Caso o objeto do estudo fosse outro, se poderia tomar como objeto de estudo casos onde o Ministério Público e, mais especificamente a PDIJ, não tiveram uma atuação de destaque, ou que a ação tenha sido frustrada.

Na presente pesquisa foi possível se observar e constatar a afirmação de Arantes de que há uma “judicialização de conflitos políticos” e uma “politização do sistema judicial”. Talvez porque a sociedade civil não venha conseguindo resultados positivos na garantia de seus direitos na arena da disputa política, as demandas por tais garantias tem chegado cada vez mais à justiça. E essa por sua vez tem assumido esses conflitos de natureza política.

Por fim, cabe ressaltar que para que a instituição possa cumprir bem a sua missão, acredita-se que o exercício de uma atuação de natureza política, deve ser assumido e reconhecido, não como uma fraqueza que interfere na atuação técnica, mas pelo contrário, como uma vantagem que abre amplas possibilidades de atuação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVAREZ, Marcos César. **Controle social: notas em torno de uma noção polêmica.** Disponível em <www.scielo.br> Acesso em janeiro de 2009.
- AQUINO, Luseni Maria Cordeiro de. A rede de proteção a crianças e adolescentes, a medida protetora de abrigo e o direito à convivência familiar e comunitária: a experiência em nove municípios brasileiros. in IPEA/ CONANDA. **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil.** Brasília, 2004.
- ARANTES, Rogéria Bastos. **Direito e política: o MP e a defesa dos direitos coletivos.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, 1999.
- _____. **Ministério Público e a política no Brasil.** Universidade de São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo, 2000.
- BARBALET, J. M. **A cidadania.** Lisboa, Editorial Estampa, 1989.
- BEHRING, Elaine e BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** São Paulo, Cortez, 2007.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo.** Brasília, GESST/SER/UnB , 2001.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Financiamento e gastos na área da assistência social implementada pelo governo federal na década de 90.** Relatório de pesquisa nº3. IPEA, Brasília, junho de 2002.
- BRANCHER, Leonardo N. Organização e gestão do Sistema de Garantia de Direitos da Infância e da Juventude. in KONZEN *et alii*. **Pela Justiça na Educação.** Brasília, MEC, 2000.
- BRASIL. **Lei 8069, 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.
- BRASIL. **Constituição Federal (1988).** Brasília, Senado Federal, 2007.
- BRÜNING, Raulino Jacó. **O controle dos Atos Administrativos pelo Ministério Público.** Porto Alegre, Editora da FURB, 1989.
- CABRAL, *et alii*. **Sistema de Garantia de Direitos: um caminho para a proteção integral.** Recife, CENDHEC, 1999.

- CALVI, Kéttini Upp. **O controle social nos conselhos de políticas e de direitos.** *Emancipação*, Ponta Grossa, 2008. Disponível em <<http://www.uepg.br/emancipacao>> Acesso em setembro de 2008.
- CAMPOS, M. S. e MIOTO, R.C.T. Política de Assistência Social e a posição da Família na Política Social Brasileira. **Ser Social**: Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social. Brasília, v.1, n.1 (1º semestre, 1988), UnB.
- CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil o longo caminho.** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2007.
- CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social. Uma crônica do salário.** Petrópolis, Editora Vozes, 1998.
- CASTEL, Robert. **Desigualdade e a questão social.** 2ª ed., São Paulo, EDUC, 2000.
- CASTRO, J. A e JUNIOR, J. C. C. **.Dimensionamento e Análise das Finanças Sociais do Governo Federal: 1995 a 2002.** Texto para discussão n. 1213, IPEA, Brasília, 2006.
- CONANDA. **Plano Nacional Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária,** 2006.
- COSTA, Antonio Carlos Gomes da. **De menor a cidadão.** in MENDEZ, E. G.; COSTA, A.C.G. **Das necessidades aos direitos.** São Paulo, Malheiros Editores, 1994. Série Direitos das Crianças, n.4.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **A dualidade de poderes: Estado, revolução e democracia na teoria marxista.** Editora brasiliense, São Paulo, 1987.
- DE PAULA, Paulo A G. O Ministério Público. IN: KONZEN *et alii*. **Pela Justiça na Educação.** Brasília, MEC, 2000.
- FALEIROS, Vicente de Paula. **O Paradigma de correlação de forças e estratégias de ação em Serviço Social.** In: Metodologias e Técnicas do Serviço Social. Brasília, SESI-DN, 1996.
- _____. La crítica a uma política Del sujeto in **Revista Trabajo Social.** Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, nº 4, 2002.
- FERRAZ, Antônio A. e CAMARGO, Melo (org.). **Ministério Público: instituição e processo.** São Paulo, 1997.
- FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo e JUNIOR, João Lopes Guimarães. **A necessária elaboração de uma nova doutrina de Ministério Público, compatível com seu atual perfil constitucional.** São Paulo, Atlas, 1997.

- FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 1994.
- _____. **A Seguridade Social incomoda**. In: A era FHC e o governo Lula: transição? Uma análise dos avanços e retrocessos das políticas públicas nos oito anos de Governo FHC, e o diagnóstico da herança deixada para o Governo Lula. Brasília, INESC, 2004.
- FREITAS, Maria Raquel Lino. **Cidadania e Tutela na Política de Assistência Social: uma análise da cultura política de gestores e de usuários na região metropolitana de Belo Horizonte**. Universidade de Brasília: Departamento de Serviço Social e pós-graduação em Política Social, Brasília, 2008.
- GOMES, Luís Roberto. **O Ministério Público e o controle da omissão administrativa: o controle da omissão Estatal no direito ambiental**. Rio de Janeiro, Florense Universitária, 2003.
- GONÇALVES. Leonardo Augusto. **O Ministério Público e a Tutela dos Direitos Sociais**. Disponível em <Sisnet.aduaneiras> Acesso em junho de 2007.
- HOBSBAWM, Eric J. **A era do capital: 1848-1875**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.
- IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. **Revista Temporalis** n. 3, ano II, janeiro a junho de 2001.
- _____. **Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**, São Paulo, Cortez, 2000.
- _____. “A questão social no capitalismo”. **Revista Temporalis**, n.º 03, Brasília, ABEPSS, 2001.
- _____. “ Transformações societárias no mundo do trabalho e Serviço Social”. **Revista SER Social**, n.º6, Brasília, Jan./ Jun. de 2000.
- JUNIOR, Ronaldo Porto Macedo. Ministério Público Brasileiro: um novo ator político in **Ministério Público II: Democracia**. São Paulo, Atlas, 1999.
- LAVILLE, Christian e DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte, UFMG, 1999.

- LAURELL, Asa C. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1997.
- MACHADO, Bruno Amaral. **Ministério Público: organização, representações e Trajetórias**. Curitiba: Juruá, 2007.
- MAINGUENEAU, Dominique. **Novas tendências em análise do discurso**. Pontes: Editora da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1989.
- MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **O manifesto Comunista**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1998.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. **Ministério Público na constituição de 1988**. São Paulo, Saraiva, 1989.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público na constituição de 1988**. São Paulo, Saraiva, 1998.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23ª edição, São Paulo: Malheiros Editores, 1998.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Acesso a justiça e o Ministério Público**. 4.edição, São Paulo, Saraiva, 2001.
- MENDEZ, E. G.; COSTA, A.C.G. **Das necessidades aos direitos**. São Paulo, Malheiros Editores, 1994. Série Direitos das Crianças, n.4
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 16. ed. Petropolis: Editora Vozes Ltda, 2000.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 11ª edição, São Paulo: Editora Atlas, 2002.
- MORAES, José Carlos Sturza de. **Conselho Tutelar, entre o técnico e o político**. Disponível em <www.abmp.org.br> Acesso em novembro de 2008.
- MORAES, Wallace dos Santos de. Um capítulo esquecido da história do direito: a formação do capitalismo e uma contradição interna dos direitos humanos in **Direitos Humanos: Uma abordagem interdisciplinar III**. Rio de Janeiro, Freitas Bastos Editora, 2007.
- NETO, Olympio de Sá Sotto Maior. **A prioridade absoluta para a infância e a juventude e os Tribunais de Contas**. Disponível em < www.foncaij.org> Acesso em setembro de 2008.

- NETO, Xisto Tiago de Medeiros. **Interesses coletivos e difusos: a importância da sua defesa pelo Ministério Público (uma contribuição ao conceito de cidadania)**. Monografia (Especialização em Direito e Cidadania) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Natal. 1998.
- NETO, Wanderlino Nogueira. A Convenção internacional sobre os Direitos da Criança e a busca do equilíbrio entre proteção e responsabilização. In **Sistema de Garantia de Direitos: um caminho para a proteção integral**. Recife, CENDHEC, 1999.
- OLIVEIRA, Adriana de; SANTOS, Elenice Cheis dos; MEDEIROS, Maria Bernadette de Moraes; TEJADAS, Sílvia. **A materialização dos direitos sociais: o papel do Ministério Público e do Serviço Social**. Porto Alegre, 2006.
- OLIVEIRA, Siro Darlan. O judiciário e a medida de abrigo no âmbito da proteção integral: a experiência do Rio de Janeiro. In IPEA/ CONANDA. **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília, 2004.
- PACCAGNELLA, Luís Henrique. Controle da Administração pelo Ministério Público: meio de aprofundamento da democracia in **Ministério Público II: Democracia**. São Paulo, Atlas, 1999.
- PEREIRA, Potyara A P.. **A política social no contexto da política pública, da cidadania e da relação entre Estado e Sociedade**. Curso de especialização à distância: política social e desenvolvimento urbano. Brasília, 2004.
- PORTO, Paulo César Maia. Evolução dos Direitos Humanos. In: **Sistema de Garantia de Direitos: um caminho para a proteção integral**. Recife, CENDHEC, 1999.
- _____. Os principais avanços do Estatuto da Criança e do Adolescente, em face da legislação anterior revogada. In **Sistema de Garantia de Direitos: um caminho para a proteção integral**. Recife, CENDHEC, 1999.
- RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **Arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência a infância no Brasil(a)**. Rio de Janeiro, Inst Interam Nino, 1995.
- _____. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil**. São Paulo, Cortez, 2008.
- RIZZINI, Irma. **Assistência à infância no Brasil: uma análise de sua construção**. Rio de Janeiro, Editora Universitária Santa Ursula, 1993.

- SILVA, E. R. A. *et alii*. Os abrigos para crianças e adolescentes e a promoção do direito à convivência familiar e comunitária. in IPEA/ CONANDA. **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília, 2004.
- SILVA, Cátia Aida. **Justiça em jogo: novas facetas da atuação dos Promotores de Justiça**. São Paulo, Editora da USP, 2001.
- TELLES, Vera da Silva. "A 'nova questão social' brasileira". Revista Praga, nº6, São Paulo, Jinkings Editores Associados, 1998.
- TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais: afinal do que se trata?.** Belo Horizonte, UFMG, 2006.
- VASCONCELOS, Eduardo Mourão. **Abordagens Psicossociais**. Editora Hucitec, São Paulo, 2008.
- VIAR, Maurício. Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em < www.mj.gov.br/sedh/ct/spdca/fundo_dos_direitos_da_crianca.htm> Acesso em setembro de 2007.

ANEXOS

ANEXO 1

Carta Aberta ao Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal – CDCA/DF, Governador do Distrito Federal e Secretária de Desenvolvimento Social e Trabalho do Distrito Federal

Brasília, 23 de janeiro de 2008

Os adiante assinados, membros integrantes da Comissão Intersetorial para Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, criada pelo Decreto nº 28.075, de 28 de junho de 2007 e alterado pelo Decreto nº 28.449, de 20 de novembro de 2007, ambos da lavra do Governador do Distrito Federal, vêm noticiar o que se segue:

1- A Comissão em destaque foi instituída por iniciativa do Governador do Distrito Federal, em ato político-administrativo anunciado durante a realização do primeiro Seminário Pró-Convivência Familiar e Comunitária do Distrito Federal e materializado nos Decretos já referidos, com a finalidade de elaborar o Plano de Ação Integrado para Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, à luz do Plano Nacional de igual objeto.

A sua composição previa a participação obrigatória de nove Secretarias de Estado, além de outros órgãos governamentais e dos Conselhos de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente. Paralelamente, foi facultada a participação de membros convidados, representantes de outros órgãos e entidades da administração pública, bem como de entes privados, inclusive organizações não governamentais, organismos internacionais, conselhos e fóruns locais e instituições de ensino superior.

Assim, sob a coordenação da SEDEST, os trabalhos tiveram início em julho de 2007 e vêm-se desenvolvendo até o presente momento, com encontros semanais ordinários de três horas de duração, na sede da Promotoria de Justiça de Defesa da Infância e da Juventude, além de atividades extraordinárias que surgem como desdobramentos necessários desses encontros.

2- Inicialmente, dentro do prazo de noventa dias, estipulado para a elaboração do plano, este grupo de trabalho desenvolveu as seguintes atividades: leitura do plano nacional, adaptação dos capítulos “Antecedentes”, “Marco Legal”, “Marco Conceitual”, “Diretrizes” e “Objetivos gerais”, do plano nacional, à realidade do Distrito Federal. Na sequência, foi solicitada a prorrogação do prazo por mais noventa dias, durante o qual foram elaborados e aplicados instrumentos para coleta de dados necessários à elaboração dos capítulos “Marco situacional”, “Resultados programáticos”, “Implementação, monitoramento e avaliação” e “Plano de ação”.

Tais instrumentos tinham como objetivo fazer um levantamento, no Distrito Federal, do perfil das entidades de acolhimento institucional, das crianças e adolescentes institucionalizados e das políticas públicas, voltadas para a criança e o adolescente em situação de risco e vulnerabilidade, bem como para as respectivas famílias.

No momento atual do trabalho, o grupo caminha para a análise qualitativa e discussão dos dados obtidos, revisão do texto final e apresentação da proposta para os órgãos competentes, tendo já cumprido parcialmente a análise quantitativa dos dados levantados, contando nesta etapa com a participação determinante e voluntária de estagiárias de pesquisa do Laboratório de Psicologia Social e Comunitária da Universidade Católica de Brasília (convidadas pela representante da Secretaria de Estado de Saúde).

3- Desde 28 de dezembro de 2007, quando venceu o prazo para elaboração do plano de ação, os ora subscritores têm trabalhado na perspectiva da conclusão das tarefas em andamento. Naquela oportunidade, avaliando as etapas cumpridas e as ainda pendentes, concluiu-se que os fatores

determinantes do descompasso entre o previsto e o efetivamente executado foram: a) demora na convocação da primeira reunião; b) falta de elaboração de cronograma; c) infrequência e alternância da maior parte dos representantes governamentais; d) carência de recursos materiais e humanos, especialmente na fase de coleta e análise dos dados; e) resistência das entidades em responder os instrumentos de coleta de dados; f) omissão da quase totalidade das Secretarias de Estado em responder os referidos instrumentos; g) complexidade da tarefa de confecção, aplicação e análise de instrumentos de coleta de dados; h) indisponibilidade da coordenação da Comissão pelo tempo necessário para o desempenho de suas funções.

4- Diante da relevância da elaboração do Plano Distrital e suas repercussões para a promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, este grupo, composto em sua maioria por entidades e instituições convidadas, independentemente da oficialidade outorgada pelos decretos governamentais, deliberou pela continuidade dos trabalhos e apresentação da versão final da proposta aos órgãos competentes. Ressalte-se que a mera prorrogação do prazo, com a edição de novo decreto, sem a efetiva participação e suporte material e humano dos entes governamentais, deslegitimaria o Governo do Distrito Federal para continuar capitaneando este processo, o que seria lamentável a esta altura do processo, uma vez sendo sua a iniciativa de deflagrá-lo.

Neste passo, cumpre ressaltar a participação e o compromisso dos representantes das secretarias de Estado de Segurança Pública, de Esportes e de Desenvolvimento Social e Trabalho, esta última, dentro das limitações de tempo já consignadas.

Este grupo seguirá motivado pelo compromisso pessoal e institucional de cada um de seus integrantes e mantém-se aberto para receber contribuições de todos aqueles que se percebem parte integrante desta rede de garantia dos direitos das crianças e adolescentes, numa proposta democrática de construção de políticas públicas.

ANEXO 2

Roteiro de Análise dos Autos

- 1- O que instigou a abertura do processo?
- 2- Resistência/Contribuição dos demais atores do Sistema de Garantia de Direitos.
- 3- Dificuldades encontradas.
- 4- Contribuição de equipe técnica de assessoria.
- 5- Este procedimento trás algum resultado para a garantia de direitos? Qual?
- 6- Qual a motivação alegada pelo Promotor para a abertura do procedimento?

ANEXO 3

Roteiro de Entrevista

- 1- Como teve início essa ação?
- 2- Qual foi a participação dos demais atores do Sistema de Garantia de Direitos?
- 3- Quais as dificuldades encontradas?
- 4- Houve contribuição da equipe técnica de assessoria?
- 5- O que se avançou no sentido da garantia de direitos a partir dessa ação?
- 6- Como se deu a escolha da estratégia ou instrumento dessa ação?