

**ANA ISABEL SELIGMANN FEITOSA**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO MEDIADOR DA  
IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DO  
PIAUÍ**

**MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**UFPI  
TERESINA/2006**

**ANA ISABEL SELIGMANN FEITOSA**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO MEDIADOR DA IMPLEMENTAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DO PIAUÍ**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Universidade Federal do Piauí, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, sob a orientação Do Prof. Dr. Washington Luis de Sousa Bonfim.

**UFPI**

Teresina /2006

**O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO MEDIADOR DA IMPLEMENTAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DO PIAUÍ**

**ANA ISABEL SELIGMANN FEITOSA**

Dissertação de Mestrado submetida à Coordenação do Curso de Mestrado em Políticas Públicas do Centro de Ciências Humanas e Letras da Universidade Federal do Piauí – Área de Concentração: Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Washington Luis de Sousa Bonfim  
(Orientador e Presidente)

---

Prof. Dr.  
Universidade Federal do Piauí – UFPI

---

Prof. Dr.  
Universidade Federal do Piauí - UFPI

TERESINA / 2006

Dedico este trabalho primeiramente a DEUS, por me dar força e iluminação ao longo de toda a minha vida, ao meu esposo Ginkles, que contribuiu com carinho, amor e confiança e ao meu filho Kalel, razão maior de minha luta e inspiração de minha vida.

### Agradecimentos

- ✓ À UFPI pela oportunidade que me proporcionou;
- ✓ Aos professores e colegas do programa de pós-graduação pela convivência agradável durante o curso;
- ✓ Ao professor Washington Luis de Sousa Bonfim pela segura e eficaz orientação, sem a qual este trabalho não teria sido levado à cabo;
- ✓ Aos meus pais e irmãos pelo amor, compreensão, paciência e confiança em mim depositados; e finalmente,
- ✓ A todos aqueles amigos que, mesmo sem perceber, direta ou indiretamente, participaram comigo nesta empreitada e que contarão sempre com minha estima, agradecimento e admiração.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quadro comparativo\_\_\_\_\_50

Tabela 2 - Número de adolescentes e jovens no SSE e porcentagem da população total de adolescentes (12-18 anos), segundo Região (2002)\_\_\_\_\_68

Tabela 3 - Número de adolescentes e jovens no sistema sócio-educativo (SSE), porcentagem em relação no SSE no Brasil e porcentagem em relação à população de 12 a 18 anos no Brasil\_\_\_\_\_70

## SUMÁRIO

RESUMO	
ABSTRACT	
INTRODUÇÃO	10
1. MINISTÉRIO PÚBLICO, CIDADANIA E CONTROLE SOCIAL	13
1.1 A nova cidadania: o aprofundamento do controle social e da democracia	15
2. O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO MEDIADOR NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	35
2.1 O Ministério Público como Instituição jurídico – política	35
2.1.1 Conceito e Caracterização	35
2.1.2 Origens e Histórico do Ministério Público	37
2.1.3 O Ministério Público diante da Constituição de 1988	39
2.1.4 A atuação do Ministério Público	46
2.1.5 Ministério Público e Sistema de Proteção à criança e ao adolescente no Brasil	48
2.1.6 Novos institutos de proteção de crianças e adolescentes	53
3. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO PIAUÍ: MEDIAÇÃO DE POLÍTICAS PARA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE NO CASA	61
3.1. A Organização e Composição do Ministério Público estadual	61
3.2. Da Competência e das funções	62
3.3. Do Acesso ao Ministério Público	65
3.4. A atuação do Ministério Público no CASA	65
CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS	72
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	75
ANEXOS	107

## **RESUMO**

Este trabalho teve como objetivo investigar, discutir e analisar criticamente a atuação do Ministério Público como agente político da lei, no papel de mediador entre o Estado e a sociedade, tomando por objeto o estudo específico a ação dessa Instituição de defesa dos direitos sociais na seara da Criança e do adolescente no estado do Piauí. Conscientes da nova conjuntura e da mudança democrática participativa existente no Brasil com o advento da Constituição de 1988, objetivou este trabalho verificar como o Ministério Público influencia as ações políticas do Poder Executivo, consolidando a efetivação dos direitos no Brasil. A escolha do Ministério Público se justifica pelo vulto de suas atuações relacionadas à defesa e proteção da sociedade brasileira, da qual se tornou o principal órgão de defesa e controle social, passando a fiscalizar a lei e unindo-se à sociedade civil organizada na ampliação da cidadania participativa. A implicação do estudo da situação de rebelião ocorrida no ano de 2002 no CASA – Centro Social de Apoio a Criança e ao Adolescente traz a tona a problemática da Questão Social da Infância em Teresina, perpassando pela nova configuração do menor como sujeito de direitos de cidadania.

Palavras – chave: Estado – Democracia – Ministério Público – Cidadania.

## **ABSTRACT**

This work it had as objective critically to investigate, to argue and to analyze the performance of Public prosecution service as agent politician of the law, in the paper of mediator between the State e the society, taking for object the specific study the action of this Institution of defense of the social rights in the field of the Child and the adolescent in the state of the Piauí. Conscientious of the new conjuncture and of the existing democratic change in Brazil with advent of the Constitution of 1988, we look for to verify as the Public prosecution service it influences the actions politics of the Executive, consolidating the effectives rights in Brazil. The choice of Public Prosecution Service is justified for the countenance of its performances related to defense and protection of the Brazilian society, of which if became the main agency of defense and social control, starting to fiscalize the law and joining it the society civilian organized in the magnifying of the participative citizenship. The implication of study of the situation of ocured rebellion in the year of 2002 in the CASA - Centro Social de Apoio a Criança e ao Adolescente brings the problematic of the Social matter of Infancy in Teresina, following through the new configuration of the minor as citizen of citizenship rights.

Palavras – chave: State – Democracy – Public Prosecution – Citizenship.

## INTRODUÇÃO

A finalidade precípua da política é a representação popular como forma de atender as necessidades coletivas. Na inserção legal da democracia brasileira, é necessário que a representatividade coletiva supere as barreiras da representação política e se apresente como estrutura de nossa sociedade.

As sociedades contemporâneas passam por um período de renovação democrática. Tal mudança vem sendo impulsionada pela existência de novas perspectivas no mundo do Direito. Vianna (2002) apresenta uma “visível e crescente expansão do Direito, de seus procedimentos e instituições sobre a política e a sociabilidade da vida contemporânea” como aspecto principal desta renovação.

As feições das relações entre as instituições de Justiça e a sociedade brasileira mudaram no Brasil pós-autoritário, especialmente com o advento da Constituição Federal de 1988.

Segundo Arantes (2000), “a nova interface entre a justiça e a política, daí decorrente, tem exigido uma redefinição de identidades institucionais”. Nesse contexto de reconstrução institucional, o Ministério Público, dentre os órgãos políticos e judiciais, apresentou grande redefinição de seu papel, tornando-se o principal agente mediador de controle social, atuando nas relações entre Estado e sociedade. A incorporação da linguagem dos direitos ao debate político e ao ordenamento jurídico brasileiro se inicia nos anos 70, com a emergência dos movimentos de defesa da sociedade, e cresce na década de 80 com a reconquista da organização da sociedade civil. Esse processo culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que representou um novo paradigma no constitucionalismo Democrático Brasileiro.

As mudanças institucionais implementadas com a nova Carta Constitucional foram paradigmáticas no campo do reconhecimento da esfera dos direitos difusos e coletivos. A Carta Magna elegeu uma forma de Soberania complexa, na qual coexistem a soberania política (direitos políticos) e a soberania social (direitos sociais). Ao inserir a sociabilidade no processo de criação do Direito, amplia-se a gama de direitos de cidadania, passando-se ao

reconhecimento de direitos inerentes a coletividade. Nessa conjuntura política, surgem Instituições de caráter jurídico-político, cuja representação passa a significar o retrato dos anseios sociais. Surge, no âmbito da participação popular nas determinações políticas a necessidade de pontes de ligação, de intermediação da relação Estado - sociedade civil: delinea-se um novo papel social a ser desempenhado pelo Ministério Público.

Decorrendo desta consolidação das bases de um Estado brasileiro democrático, a Constituição transformou o Estado Brasileiro em principal protetor dos direitos. A partir deste caráter protetor do Estado, surgiram novas feições institucionais para diversos órgãos, destacando-se o Ministério Público, que se tornou o principal defensor dos direitos da sociedade. O artigo 127 da Carta Constitucional define como função do Ministério Público: “A defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Este novo complexo de direitos sociais tem no controle social seu principal fundamento, trazendo como consequência uma nova perspectiva acerca da cidadania e da participação social que implica numa constate necessidade de intermediação entre sociedade e Estado.

Assim, surge o Ministério Público ou Parquet como importante ator de controle social, atuando na defesa de interesses difusos e coletivos, especificamente na posição de defensor dos direitos da sociedade.

Considerando a previsão da Constituição Federal de 1988, e das posteriores leis delineadoras do papel do Ministério Público como ator no controle social – especificamente o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8069/90) – esta pesquisa procurou analisar o papel do Ministério Público como mediador na implementação de políticas públicas para a Criança e o Adolescente no Piauí.

Buscando confirmar a hipótese da mediação social efetuada pelo Ministério Público, foi desenvolvida uma pesquisa social, de natureza exploratória e descritiva, realizada com a utilização das técnicas de pesquisa documental e pesquisa bibliográfica. Realizou-se ainda, entrevistas semi-estruturadas com membros do Ministério Público do estado do Piauí, com o fulcro de observar o posicionamento destes e a vivência dos mesmos nas questões de mediação do Parquet.

A pesquisa documental foi realizada com base em documentos de arquivos públicos (oficiais), sobre o tema estudado e de arquivos particulares, de instituições

particulares, tais como Processo administrativo do governo acerca da rebelião ocorrida no CASA (Centro Social de Apoio à Criança e ao Adolescente), Documento de atividades das Promotorias da infância e da juventude, Atas do CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e Documentos do Conselho Tutelar de Teresina.

Cabe salientar que a regressão e entendimento do caso proposto foram efetuados através de documentos públicos e jornalísticos da época supramencionada (documentos de domínio público), entendendo-se que os documentos de domínio público são produtos sociais tornados públicos. Eticamente estão abertos a análise por pertencerem ao espaço público, podendo refletir as transformações lentas em posições e posturas institucionais assumidas pelos aparelhos simbólicos que permeiam o dia-a-dia, no âmbito das redes sociais e agrupamentos coletivos.

A escolha do ano de 2002 se deu à grande visibilidade social do Ministério Público àquela época, bem como teve fulcro na situação de grande impacto social ocorrida na seara da Criança e Adolescente do estado do Piauí.

No tocante a estrutura da dissertação, a construção consiste em três capítulos. O Capítulo 1 apresenta a contextualização da situação democrática brasileira, bem como a apreciação da nova realidade da cidadania e do controle social como forma de representatividade da sociedade no contexto político, até chegarmos ao Ministério Público, representante jurídico-político da sociedade. No Capítulo 2 apresentamos o Ministério Público como mediador na implementação de políticas públicas, regredindo em sua história institucional, na origem e caracterização deste órgão, analisando criteriosamente seu histórico e atual papel no Estado Democrático Brasileiro. Especifica-se a apresentação da relação entre Ministério Público e sistema de proteção à criança e ao adolescente no Brasil, demonstrando as funções efetuadas pelo Órgão Ministerial e sua importância para a consolidação da política social do menor. No Capítulo 3, versar-se-á acerca da descrição da atuação do Ministério Público no Piauí e na mediação de políticas para a criança e o adolescente no casa, tratando especificamente da atuação do Parquet no caso descrito, e analisando as ações implementadas no Piauí.

## **1. MINISTÉRIO PÚBLICO, CIDADANIA E CONTROLE SOCIAL.**

Na atual sociedade, pautam-se os princípios de cidadania na existência de um Estado Democrático de Direito, assentado em um complexo normativo e institucional próprios do Estado. A concepção atual de Estado Democrático fixa sua inspiração na Democracia Grega, especificamente na idéia de conexão entre democracia e governo de todo o povo. A paradigmática concepção estatal adotada modernamente resultou de um momento histórico-cultural sem precedentes, de ascensão burguesa fundada em princípios fundamentais de direito natural.

O paradigma do direito natural que acompanhou a Modernidade e que foi a base doutrinária das revoluções burguesas baseia-se no individualismo moderno. O jusnaturalismo teve assim uma dimensão histórica de fundamental importância ao fornecer o substrato jurídico para as revoluções burguesas.

Mas muito além de sua dimensão histórica, a doutrina do Direito Natural seria um paradigma constituído pelos elementos de universalidade, imutabilidade, intemporalidade e acessibilidade, razão pela qual constitui o núcleo básico dos valores fundamentais da pessoa humana, aspecto axiológico sob a proteção estatal.

O jusnaturalismo moderno, elaborado nos séculos XVII e XVIII, reflete o deslocamento do objeto do pensamento da natureza para o homem, característico da modernidade. Neste sentido, se opera a exigência de uma nova perspectiva de organização e funcionamento estatal para a garantia desses valores fundamentais de Direito Natural,

Direitos inatos, estado de natureza e contrato social foram os conceitos que permitiram elaborar uma doutrina do Direito e do Estado a partir da concepção individualista da sociedade e da história, característica dos sistemas políticos do século XIX e do início do século XX, que buscavam concretizar os direitos fundamentais do homem.

No desencadeamento da perspectiva democrática atual, podemos citar autores como, Locke e Rousseau, cuja identificação da origem do poder estatal está na sociedade. Muda-se assim a visão de legitimidade do Poder estatal, substituindo-se o princípio da legitimidade dinástica pelo princípio da soberania popular, de origem contratualista.

A passagem do Estado absolutista para o Estado de Direito encontraria fundamento na teoria política de Locke e nos princípios que tutelam os direitos fundamentais do homem nas constituições modernas. Tratar-se-ia de estabelecer limites ao poder do todo. O contrato social deixa de ser apenas uma teoria sobre a origem hipotética do Estado para integrar sua história através do poder constituinte originário.

Invertendo a relação tradicional de direitos dos governantes e deveres dos súditos, agora o indivíduo tem direitos e o governo obriga-se a garanti-los. A concepção jusnaturalista dos direitos do homem consubstanciada na Declaração de Virgínia (1776) e na Declaração Francesa (1789) terminou por se incorporar, no século XX, ao artigo primeiro da Declaração Universal dos Direitos do Homem da ONU, de 1948: “Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos”. No entanto, a igualdade não é um dado, é um construído, elaborado convencionalmente pela ação dos homens, enquanto cidadãos, na comunidade política; os homens não nascem iguais, tornam-se iguais como membros de uma coletividade em virtude de uma decisão conjunta que garante a todos direitos iguais. (Arendt, 1973)

Com fundamento na teoria da separação dos poderes, preconizada por Locke e Montesquieu, a proteção da nova gama de direitos assentada nos direitos fundamentais do homem suscitou mudanças institucionais no Estado, de forma a permitir a melhor execução das atividades estatais e garantir a efetivação dos direitos por todos os órgãos. Destarte, a existência do sistema de *checks and balances* (freios e contrapesos) visava garantir a efetivação das políticas e da participação social nas decisões políticas, desenvolvendo-se assim no clássico mecanismo de controle estatal: o controle político.

Este mecanismo de controle político tem relação com a primeira fase do Estado Democrático, e representa a idéia de liberdade que se opunha à anterior situação do Estado Absoluto, pautado pela não participação social e pelo descaso dos governantes com os direitos coletivos. Tal modelo permaneceu em voga até o século XIX, e foi fortalecido pela concepção estatal - burocrática weberiana, que incluiu mecanismos institucionais de controle na tentativa de separação entre os interesses estatais e os interesses privados.

Somente no fim do século XIX, houve a ampliação da classe social do proletariado, fato este que culminou com o surgimento dos direitos sociais e com o fenômeno de ampliação do Estado, de forma a incutir ao Estado a obrigação de prestações positivas protetivas da sociedade.

Nas primeiras décadas do século XX os ordenamentos jurídicos vigentes, erigiam este modelo democrático social à mantenedor da coletividade, através da garantia de manutenção dos direitos fundamentais (primeira geração), dos direitos sociais (segunda geração) e dos direitos difusos (terceira geração), segundo Bonavides (2002).

Não obstante a implementação do Estado Social Democrata nos países centrais, tal modelo apresentava limitações de ordem administrativa, fato este que contribuiu para uma reaproximação entre Estado e Sociedade. Segundo Benevides (1994), na teoria estatal moderna, cidadão é o indivíduo que tem um vínculo jurídico com o Estado. É o portador de direitos e deveres fixados por uma determinada estrutura legal (Constituição, leis) que lhe confere, ainda, a nacionalidade. Nasce, nesta concepção, um novo formato da relação Estado – sociedade, que exige uma maior participação do indivíduo no controle estatal, através de novos instrumentos mediadores desta perspectiva.

É nesse contexto que surge uma nova feição do conceito de cidadania e novos mecanismos de representação e controle social, criando-se assim uma verdadeira esfera democrática pública.

Com base do que foi dito, para o entendimento dos novos mecanismos de representação social, faz-se necessário delinear os contornos do aprofundamento democrático.

### **1.1 A nova cidadania: o aprofundamento da democracia e do controle social.**

O novo papel representativo desempenhado pelo Ministério Público delinea-se a partir de mudanças estruturais na sociedade brasileira, especificamente no tocante à participação e controle social, e conseqüentemente na mudança institucional iniciada com o aprofundamento da Democracia no Brasil, pós Constituição de 1988.

Segundo Gohn (2001), existem várias formas de se entender a participação social. Algumas já são consideradas, a saber: a liberal, a autoritária a revolucionária e a democrática. Na concepção liberal – dados os pressupostos básicos do liberalismo, que busca sempre a constituição de uma ordem social que assegure a liberdade individual – a participação objetiva o fortalecimento da sociedade civil, no sentido de fortalecê-la e evitar as ingerências do

Estado – seu controle, tirania e interferência na vida dos indivíduos. A participação liberal se baseia, portanto, em um princípio da democracia de que todos os indivíduos são iguais, e a participação, o instrumento para a busca de satisfação dessas necessidades.

A participação comunitária também é um derivativo da concepção liberal. Ela concebe um fortalecimento da sociedade civil em termos de integração dos órgãos representativos da sociedade aos órgãos deliberativos e administrativos de Estado.

A forma autoritária é aquela orientada para a integração e o controle social da sociedade e da política. Ocorre em regimes autoritários de massa de direita, como o fascismo, e de esquerda, como as grandes demonstrações em massa em celebrações e comemorações dos regimes socialistas.

A soberania popular é o princípio regulador da forma democrática: a participação é concebida como um fenômeno que se desenvolve tanto na sociedade civil – em especial entre os movimentos sociais e organizações autônomas, da sociedade – quanto no plano institucional – nas instituições formais políticas. Essa concepção democrática da participação pode ser entendida como a vertente orientadora do cenário político – social das últimas décadas, constituindo de um novo paradigma com relação aos anseios populares.

Em uma visão democrática do Estado de Direito clássico, há a contraposição de duas perspectivas: *ex parte populi* e *ex parte principis*. Enquanto esta última cuida da governabilidade, a primeira se preocupa com a liberdade (Arendt, 1973). No Estado Democrático de Direito, o indivíduo tem não só direitos privados, mas também direitos públicos: “O Estado Democrático de Direito é o Estado de cidadãos”. (Bobbio, 1992).

A partir da concepção de ampliação das garantias e direitos do cidadão emanadas da ordem constitucional de 1988, estabeleceu-se uma nova orientação de participação popular no Brasil. Culminou tal movimento, nos anos 90, com a estruturação de ações a partir de redes associativas compostas por atores coletivos remanescentes de alguns movimentos sociais dos anos 80, ONGs (Organizações não-Governamentais) de variados tipos, entidades de classe que apóiam os setores populares, departamentos específicos de algumas universidades e de alguns órgãos públicos que desenvolvem trabalhos de parceria com algumas entidades populares, voltados para a população.

O caráter das ações atuais, nascidas dos movimentos populares, que nos anos 70 e 80 eram marcadas pela contraposição entre Estado e sociedade, passou a ser de parceria entre Estado e sociedade civil organizada: “[...] temos a emergência de novas práticas de

participação popular no urbano, atuando em espaços públicos não-estatais construídos e/ou estimulados pelo poder público estatal [...]” (Gohn, 1998). O que se tem observado, no entanto, é que nem sempre resta eficaz a atuação da sociedade civil sem o amparo e mediação do poder público, que além de estimular e construir os espaços participativos vem atuando como mediador para a consolidação de direitos. A cidadania é o resultado da participação, significando, pois uma conquista democrática da sociedade, devendo, destarte ser garantida legal e juridicamente.

A necessidade da mediação efetuada por entidades governamentais tem, ainda, seu fundamento na própria formulação normativa da Constituição de 1988. Apresentam-se as garantias do cidadão como normas programáticas, entendidas na lição de Silva (2002) como aquelas que tem caráter aberto, tendo recebido do constituinte suficiente normatividade para que possam ser aplicadas, quando se faz necessário que a produção ordinária complete as matérias nelas traçadas.

Assim, na democracia contemporânea brasileira há uma tênue linha entre Estado e sociedade, permeada de mediadores oriundos do poder publico, consolidando-se as políticas públicas como excipiente para a realização de direitos. A mediação social se perfaz fundamental na consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil

Nesta conjuntura, a cidadania, definida pelos princípios da democracia, se constitui na criação de espaços sociais de luta (movimentos sociais) e na definição de instituições permanentes para a expressão política (partidos, órgãos públicos), significando necessariamente conquista e consolidação social e política. A cidadania passiva, outorgada pelo Estado, se diferencia da cidadania ativa em que o cidadão, portador de direitos e deveres, é essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política (Chaui,1984).

O debate sobre a categoria cidadania é permeado pela percepção de que não obstante tenhamos garantido legalmente uma cidadania plena (passiva e ativa), a sociedade brasileira se mantém hipossuficiente, ignorando a grande mudança na estrutura de nossa sociedade: a inclusão da categoria cidadania dentro dos mecanismos de proteção constitucional. Dessa forma, abre-se margem para enquadrar a importância de atores políticos do para operar as mudanças necessárias.

Há de se observar o referencial de cidadania aqui adotado. A cidadania tem assumido historicamente várias formas em função dos diferentes contextos culturais. Para o

entendimento dessa nova feição da participação popular se faz mister a digressão histórico-científica da cidadania. As instituições jurídico-políticas, como expressões da vida cultural, só adquirem sentido quando examinadas no contexto da História.

O conceito de cidadania, enquanto direito a ter direitos, tem se prestado a diversas interpretações. A etimologia revela a origem histórica ocidental da cidadania, que remonta à Antigüidade Clássica: *Polites*, que os romanos traduzem por *cives*, é o sócio da *polis* ou *civitas*. Cidadãos são apenas os homens (proprietários) que participam diretamente do funcionamento da Cidade-estado.

Nesta época, a participação na vida política consistia basicamente na votação das leis e no exercício de funções públicas. Tratava-se de uma característica essencial da vida pública, ainda que a feição cidadã fosse discriminadora e limitada a categorias específicas.

O *status activus* da cidadania greco-romana aglutinava poderes e não meros direitos subjetivos, os cidadãos tinham como prerrogativas a *isegoria* (igual liberdade de palavra), a *isonomia* (submissão das mesmas leis), a *legis ragatae* (leis votadas pelo povo reunido em comícios), a *provocatio ad populum* (que permitia ao condenado a penas graves recorrer diretamente ao julgamento popular), entre outras.

Em contraste com o *status* político da cidadania àquela época, o indivíduo na civilização greco-romana não gozava de nenhuma liberdade privada, de caráter pessoal. Não havia praticamente vida privada. Muitas cidades gregas proibiam o celibato; outras o trabalho manual, ou, contraditoriamente, a ociosidade. Até a moda era objeto de regulação pública. Tanto a religião como a educação, eram assuntos de exclusiva competência dos poderes públicos, pois se tratava de moldar o caráter dos cidadãos para o serviço da *pólis*.

Ademais, como já citado, a cidadania não apresentava feição de inclusão social participativa, mas tinha características excludentes. Em Atenas, por exemplo, além dos escravos não eram cidadãos as mulheres, os estrangeiros, nem os artesãos ou comerciantes. Quanto a estes dois últimos grupos profissionais, Aristóteles defende a sua exclusão da cidadania com o argumento de que “não teriam tempo suficiente para se dedicarem aos negócios públicos”. (Aristóteles, *apud* Comparato, 1993).

È interessante observar, que na concepção greco - romana, como todos sabem, a participação se fazia de forma direta, sem a mediação de representantes. O instituto jurídico da representação privada era desconhecido no direito romano arcaico e a sua introdução na esfera política só aconteceu na era moderna.

Em suma, a cidadania era somente interpretada com caráter público, pois a vida privada do mundo grego-romano, matriz da civilização ocidental, era o espaço da sujeição e do poder absoluto, em contraste com a liberdade ativa que prevalecia na esfera política.

Com a decadência da civilização greco-romana, o mundo ocidental atravessou vários séculos de supressão da cidadania. “O *status civitatis* foi substituído por um complexo de relações hierárquicas de dominação privada. O renascimento da vida política fundada entre iguais (homens e proprietários) deu-se apenas a partir do século XI, nas Cidades-estados da península itálica, e com características muito semelhantes às da cidadania antiga.

O movimento de centralização e expansão do poder político, a culminar com a instauração do regime do absolutismo monárquico, suprimiu este espaço limitado de liberdade. Foi contra ele que se forjou, pela via revolucionária (na Inglaterra e na França), o mundo político moderno, com as atuais feições cidadãs e democráticas. Assim, através da forma revolucionária de participação popular, chegou-se a composição de cidadania moderna, tendo os direitos cidadãos a mesma identidade dos direitos fundamentais do homem.

A consciência dos direitos humanos teve uma longa gestação. Foi um processo de florescimento de idéias, de épocas e tradições as mais diversas, que ilustraram a universalidade no tempo e no espaço da afirmação e reivindicação dos direitos cidadãos. O processo cidadão teve cunho revolucionário, de esforços para aprofundar e ampliar estes direitos e, sobretudo para traduzi-los na prática da política, da economia, de seus desdobramentos em leis e costumes; e a resistência, muitas vezes feroz, para eliminar as reivindicações de direitos humanos ou, pelo menos, convertê-los em textos puramente formais sob os quais seja possível manter o reinado da discriminação, da opressão, da exploração de pessoas e povos.

A história da identidade entre direitos humanos e cidadania começa propriamente no século XVIII, que passa da consideração do direito natural aos direitos humanos, com as declarações solenes: da independência dos Estados Unidos em 1776, às declarações de direitos do homem e do cidadão franceses, particularmente em 1789. O processo de conquista da cidadania está intimamente relacionado com as lutas de libertação de determinados grupos sociais que vivenciam na pele a violação de seus direitos.

Neste sentido é possível afirmar que as Declarações, em sua grande maioria, surgem como resultado dessas lutas, dessas violações, aparecendo como corolário de um processo histórico determinado, sendo reflexos da ação dos atores sociais - históricos. O

paradigma trazido por este momento histórico foi a consideração de que os cidadãos seriam titulares de direitos, pelo mero fato de sê-lo, independentemente de haver nascido ou não em um determinado estamento social. Há de se ressaltar que em um primeiro momento, a cidadania teve apenas uma dimensão moral, apelando apenas para as conseqüências individuais, posto que provindos do jusnaturalismo. A positivação dos direitos fundamentais é o produto de uma dialética constante entre o progressivo desenvolvimento da sociedade e das instituições jurídico-políticas, apresentando-se assim com várias fases ou gerações.

Esta classificação em fases ou gerações pressupõe uma separação entre *status negativus* e *status activus*, entre direito individual e direito político. A distinção em referência é uma seqüela da teoria da separação entre sociedade e Estado, pois o binômio homem-cidadão assenta no pressuposto de que a sociedade civil, separada da sociedade política e hostil a qualquer intervenção estatal, é, por essência, a política. Tal critério de separação entre Estado e sociedade permaneceu vigente até a inclusão da cidadania na ordem – jurídica atual.

Ademais, o valor básico da cidadania moderna - a liberdade -adquire um sentido também diverso daquele vigente antes da positivação da categoria dos direito dos cidadãos. Ao contrário do que acontecia na Antiguidade, a liberdade consiste não somente em participar da gestão da coisa pública, mas a não ser molestado abusivamente pelo Estado na vida privada. Assim, podemos observar as categorias de cidadania civil e a cidadania política, a primeira entendida como forma de afirmação da soberania individual e a segunda como delegação da soberania coletiva. “No terreno político, os cidadãos do Estado liberal são condenados à passividade, não podendo intervir, de modo direto e oficial, no funcionamento das instituições públicas” (Comparato, 1993).

Somente a partir do reconhecimento e da consagração dos direitos fundamentais pelas primeiras constituições é que assume relevo a temática das assim denominadas “gerações” (ou dimensões) dos direitos fundamentais, vinculada às transformações geradas pela passagem do Estado liberal (Estado formal de direito) para o moderno Estado de Direito (Estado social e democrático de direito), bem como pelas mutações decorrentes do processo de industrialização e seus reflexos, pelo impacto tecnológico e científico, pelo processo de descolonização e tantos outros fatores direta ou indiretamente relevantes neste contexto e que poderiam ser considerados.

Desde seu reconhecimento nas primeiras constituições, os direitos fundamentais passaram por diversas transformações relativas tanto ao seu conteúdo e titularidade, quanto às formas de sua concretização e efetividade.

Neste contexto, Partindo da noção elaborada por Marshall (1976), podemos delinear pontos clássicos para a compreensão do universo da cidadania através de uma trajetória histórica dos direitos fundamentais lastreada no contexto anglo-saxônico. Percebem-se, dessa forma, as transformações operadas principalmente no campo dos direitos civis e como seu impulso tornou possível a construção de uma sociedade com maior igualdade jurídica.

Nessa perspectiva, os direitos de primeira geração correspondem à fase inaugural do constitucionalismo liberal. No âmbito de seu reconhecimento nas primeiras constituições escritas, são um produto peculiar (ressalvado certo conteúdo social do constitucionalismo francês) do pensamento liberal-burguês do século XVII, de marcado cunho individualista, surgindo e afirmando-se como direitos do indivíduo frente ao Estado, mais especificamente como *direitos de defesa*, demarcando uma zona de não intervenção do Estado e uma esfera de autonomia individual em face de seu poder. São direitos *negativos*, dirigidos à uma abstenção dos poderes públicos, direitos de *resistência* ou de *oposição* perante o Estado. Num primeiro momento, destacam-se no rol desses direitos, especialmente pela sua notória inspiração jusnaturalística, os direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante à lei. São posteriormente complementados por um leque de liberdades, incluindo as denominadas liberdades de expressão coletiva (liberdades de expressão, imprensa, manifestação, reunião, associação, etc) e os direitos de participação política, tais como o direito de voto e a capacidade eleitoral passiva. Também o direito de igualdade, (que na acepção liberal significa igualdade formal perante a lei) e algumas garantias processuais (*due process of law*, *habeas corpus*, direito de petição) se enquadram nesta categoria. Enfim, cuida-se dos assim chamados direitos civis e políticos, que, em sua maioria, correspondem à fase inicial do constitucionalismo ocidental, mas que continuam a integrar os catálogos das constituições, ainda que lhes seja atribuído, por vezes, conteúdo e significado diferenciados.

O impacto da industrialização e os graves problemas sociais e econômicos dela decorrentes e a constatação de que a consagração formal da liberdade e igualdade não gerava a garantia de seu efetivo gozo, acabaram, já no decorrer do século XIX, gerando amplos

movimentos reivindicatórios e o reconhecimento progressivo de direitos, atribuindo-se ao Estado comportamento ativo na realização da justiça social.

Surgem, assim, os direitos de segunda geração, direitos sociais, econômicos e culturais, caracterizados por outorgarem direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, etc. Estes direitos estão associados ao princípio da igualdade (material), notadamente no marco do constitucionalismo da social democracia. São direitos coletivos, ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado social. A nota distintiva desses direitos é a sua dimensão positiva.

A cidadania clássica seria composta dos direitos civis e políticos - direitos de primeira geração - e dos direitos sociais - direitos de segunda geração. São os direitos que embasam a concepção liberal clássica.

Os direitos de terceira geração, dotados de teor de humanista e universalista, emergiram da reflexão sobre temas concernentes a solidariedade que deve pautar as relações humanas. Extrapolam a titularidade individual e coletiva, são direitos difusos que têm por destinatário o gênero humano. Figuram no conjunto dos direitos de solidariedade: o direito ao desenvolvimento, o direito à paz, o direito ao meio ambiente, o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito de comunicação.

Bonavides (2002), elenca dentre os direitos de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo, que correspondem à derradeira fase de institucionalização do Estado Social. Segundo este autor os direitos de primeira, segunda e terceira geração são infra-estruturais, formam a pirâmide cujo ápice é o direito à democracia, coroamento da globalização política. Os direitos de quarta geração compendem o futuro da cidadania e a manutenção da liberdade.

Com base neste autor, podemos vislumbrar que o conceito de cidadania extrapolou aquele descrito na noção clássica, incorporando novos fundamentos e novos detentores de direitos. Assim, é que podemos visualizar uma quebra da noção clássica da separação entre Estado sociedade civil.

No que se refere à relação entre direitos de cidadania e o Estado, existiria, na concepção de Marshall (1976) uma tensão interna entre os diversos direitos que compõem o conceito de cidadania. Enquanto os direitos de primeira geração - civis e políticos - exigiriam, para sua plena realização, um Estado mínimo, aqui entendido com aquele cuja participação seja a menor possível na vida social, os direitos de segunda geração - direitos sociais -

demandariam uma presença mais forte do Estado para serem realizados. A solução para a aparente contradição teórica de Marshall surge na segunda metade do nosso século, com “direitos de terceira geração”. Tratam-se dos direitos que têm como titular não o indivíduo, mas grupos humanos como o povo, a nação, coletividades étnicas ou a própria humanidade. Na perspectiva dos movimentos sociais, direitos de terceira geração seriam os relativos aos interesses difusos, como direito ao meio ambiente e direito do consumidor, além dos direitos das mulheres, das crianças, das minorias étnicas, dos jovens, anciãos etc.

O elo constitutivo da parceria entre Estado e sociedade se fecha com a inclusão do direito à democracia no rol dos direitos fundamentais ou de cidadania, tornando obsoleta a visão de total separação entre Estado e sociedade. Foi a existência de novos detentores de direitos, especificamente a luta do movimento operário no século XX, que deu fim à rigorosa separação entre estado e sociedade. Assim sendo, o universo da cidadania deve ser observado sob a perspectiva de um processo democrático.

De fato, a cidadania organiza uma estratégia de construção democrática, de transformação social, que afirma um nexo constitutivo entre as dimensões da cultura e da política, incorporando características da sociedade contemporânea, como o papel das subjetividades, a emergência de sujeitos sociais de novo tipo e de direitos de novo tipo e a ampliação do espaço da política. Nesse sentido, a construção da cidadania aponta para a construção e difusão de uma cultura democrática.

Concebido nesses parâmetros, o perfil teórico da cidadania apresenta, também, uma sinonímia com a participação. Mas é preciso estabelecer um nexo entre a cidadania e o espaço público, pois a cidadania tem a ver com a participação na comunidade política na qual o cidadão é inserido pelo vínculo jurídico. Tendo em vista que, segundo Correa (2000), processo político de construção da cidadania tem por objetivo fundamental oportunizar o acesso igualitário ao espaço público como condição de existência e sobrevivência dos homens enquanto integrantes de uma comunidade política, não se perfaz o exercício da cidadania plena sem a possibilidade de participação popular na esfera pública.

Na definição do espaço de participação cidadã, é interessante a contribuição habermasiana, que visualiza o espaço público como mecanismo procedimental para a construção dessa forma política de participação na sociedade.

Habermas (1997) é, nesse nível, um crítico pertinaz da colonização do mundo social pelas políticas administrativo-sociais do Estado. Ao questionar o esvaziamento do

processo democrático-representativo, defende não uma volta ao passado, o que representaria uma massiva participação estatal na sociedade, mas sim a materialização de uma nova dinâmica através de um discurso comunicativo.

Na concepção deste autor, o surgimento de novos direitos emanados dos movimentos sociais culmina com uma percepção de dissociação das esferas do público e do privado, dando lugar, na concepção de Habermas (1997) a um movimento de publicização da esfera privada.

Delineia-se assim, segundo Rosanvallon (2000) uma nova etapa na vida democrática, na constituição de um verdadeiro espaço público em construção.

Assim, permite-se uma quebra com a concepção formal de cidadania, vista como um mero status legal, estabelecendo os direitos que os indivíduos possuem contra o Estado. Ademais, se estabelece um novo paradigma no tocante à representação política. A revolução participatória do final da década de 60, desnudou a crise do paradigma liberal dos direitos de cidadania, que serão forma de controle social, a ser exercitada dentro da esfera público.

O conceito de espaço público constitui um dos elementos teóricos que acompanham as mudanças sofridas pela cidadania e a compreensão desta como forma democrática de controle social. A investigação sobre a categoria de espaço público (*öffentlichkeit*), apresenta este como dimensão essencial do domínio político da sociedade burguesa.

Inicialmente, cabe ressaltar que não se reconhecia o papel axial do espaço público no jogo político da modernidade. A noção política tinha seu cerne na idéia de representação política, introduzida por Locke e nos direitos civis, apresentados por Marshall. Nessa dimensão, aponta a Teoria do espaço público para o papel emancipatório e participativo no qual se institucionalizou a possibilidade de uma formação radical democrática da vontade.

Constitui-se uma nova arena de participação política aonde vai se expressar a opinião pública, contribuindo para a criação de uma área onde uma discussão racional crítica era conduzida, o que nos levaria a uma reorganização das relações político-jurídicas

A emergência do Estado de bem-estar social, em fins do século XIX, vai acelerar o processo de degeneração do espaço público e de reorganização institucional. A intervenção, por vezes paternalista, desse novo modelo de Estado contribuiu à desmobilização dos cidadãos, que passam a se relacionar em face do aparelho estatal mais como clientes, na busca da atenção de suas necessidades materiais mínimas, do que como cidadãos – no sentido de ativos partícipes na formação da vontade coletiva.

Em meio a esse quadro de reconhecimento de uma esfera pública de participação, se dá a quebra do Modelo estatal social ( Crise do Estado do Providencia) , vindo a tona uma evolução dos moldes estatais reconhecidos: O Estado Republicano. Esse modelo encontra substrato teórico na democracia e na existência de instituições fortalecidas politicamente.

Nesse sentido, o fortalecimento institucional estaria ligado também ao fortalecimento do espaço público. A esfera pública funciona como uma espécie de caixa de ressonância na qual – a partir dos setores mais conscientes e perceptivos (e por vezes mobilizados) há a exposição das problematizações sociais, na busca de formulação de estratégias para o seu enfrentamento. As estruturas comunicativas do espaço público estão ligadas às esferas da vida privada de modo que garantem à sociedade, a vantagem de uma maior sensibilidade em detectar e identificar novas situações problemáticas.

Deve-se pensar o espaço público como uma arena na qual se realiza a mediação entre o Estado e a sociedade, onde o público se organiza como um portador de opinião. Habermas procura desenvolver, dentro de seu intento de apontar as tendências e possibilidades de dinamização do jogo democrático, um ponto de vista reconhecedor do papel efetivo – que pode ser fomentado – da opinião pública, mobilizada em diferentes espaços públicos, de influenciar no curso dos acontecimentos políticos e econômicos relevantes.

Na esfera pública do Estado republicano, é plenamente possível conceber a participação política em consonância com as instituições estatais. A liberdade, como princípio reflexivo da cidadania, somente pode ser garantida em uma comunidade cujos membros participam ativamente do governo, como cidadãos de um estado “livre”. Para assegurar a liberdade e evitar a servidão, devemos cultivar as virtudes cívicas e nos dedicarmos ao bem comum. Segundo Skinner (1992), a idéia de um bem comum acima de nossos interesses privados é condição necessária para desfrutarmos da liberdade individual. Destarte, a liberdade individual e a participação política devem ser conciliadas. Combinando o ideal de direitos e pluralismo com as idéias de espírito público e preocupação ético-política, uma nova concepção democrática e moderna de cidadania pode restaurar dignidade ao político e fornecer o veículo para a construção de uma hegemonia democrática radical. (Mouffe, 1992).

No Estado Republicano, tem – se uma aproximação dos cidadãos com a “coisa pública”, e uma conseqüente necessidade de instrumentos de participação e controle social. A prática da cidadania depende de fato da reativação da esfera pública onde indivíduos podem

agir coletivamente e se empenhar em deliberações comuns sobre todos os assuntos que afetam a comunidade política. Em segundo lugar, a prática da cidadania é essencial para a constituição da identidade política baseada em valores de solidariedade, de autonomia e do reconhecimento da diferença.

Configura-se assim, o conceito mais abrangente e moderno de cidadania: a cidadania participativa. É ainda essa participação coletiva fundamental para a obtenção da ação política efetiva, desde que ela habilite cada indivíduo para ter algum impacto nas decisões que afetam o bem-estar da comunidade. Finalmente, a prática da cidadania democrática é crucial para a expansão da opinião política e para testar nossos julgamentos, representando neste sentido um elemento essencial na constituição de uma vibrante e democrática cultura política (Passerin D'Entreves Apud Vieira, 2000).

A esfera pública é o local de disputa entre os princípios divergentes de organização da sociabilidade e de formação da vontade coletiva. É o espaço do debate público, do embate dos diversos atores da sociedade.

O espaço público é visto como uma arena de discurso, autônoma em relação ao sistema político, como um local onde se realiza a interação intersubjetiva de cidadãos conscientes, solidários e participativos. A valorização do conceito de cidadania propiciou a revalorização das práticas sociais, levando a participação política a transcender o mero ato de votar.

Analisando a situação da cidadania no Brasil, observamos que a Carta Constitucional de 1988 ampliou consideravelmente a gama dos direitos fundamentais e os mecanismos necessários à sua tutela, trazendo subsídios para a construção de um novo paradigma de cidadania e exercício democrático.

No entanto, o entendimento predominante na dogmática constitucional brasileira continua reproduzindo a concepção de cidadania herdada do positivismo liberal, que se vincula ao modelo da democracia formal-representativa, fazendo com que a cidadania seja dela dependente e por ela moldada. Santos (1997) culmina com o conceito de que o Brasil teria uma cidadania regulada, excludente, norteadas não por um código de valores políticos e sim por um sistema de estratificação ocupacional. Isso se deveria ao restrito grau de participação política e de efetiva aplicação dos direitos de terceiro grau. Em suma, para auferir parâmetros à cidadania, Santos (1997) relata que somente as camadas “superiores” da sociedade brasileira teriam acesso e conhecimento dos mecanismos de defesa dos interesses

coletivos, sendo assim fundamental para a sociedade brasileira a defesa desses direitos por instituições competentes para tal.

A realização plena dos direitos de cidadania envolve o exercício efetivo e amplo dos direitos humanos, nacional e internacionalmente assegurados através da práxis do Estado Republicano.

Assim, a exclusão política dos indivíduos pertencentes aos extratos pobres da população está condicionada por sua exclusão social. Segundo essa lógica, é a pobreza que efetivamente os exclui do exercício pleno de seus direitos como cidadãos. Daí a concepção de Santos de uma cidadania participativa regulada, ou excludente no Brasil.

A completa práxis democrática perpassa a realização de todos os *status* da cidadania. O *status* é, pois, uma relação do indivíduo com o Estado, quaisquer que sejam suas características. Enquanto relação que qualifica indivíduo, o *status* deve ser uma situação, na qual o Estado reconhece a capacidade jurídica do indivíduo para reclamar para si o poder estatal, para utilizar as instituições estatais, ou seja, outorga ao indivíduo pretensões positivas. Que o indivíduo possua tais pretensões frente ao Estado significa, primeiro, que frente ao Estado possui *direitos a algo* e, segundo, que possui uma competência para sua imposição. A idéia conexas-se com a exigência da ampliação da democracia, com a defesa dos direitos de participação dos cidadãos nas organizações para assegurar a transparência democrática, a relevância do *procedimento* como instrumento de *legitimação*, a dinamização das leis fundamentais através da processualização da Constituição - reivindicações feitas pelas concepções políticas que agitaram os movimentos sociais brasileiros a partir da década de 70.

Falar, portanto, em cidadania é reafirmar o direito pela plena realização do indivíduo, do cidadão, dos entes coletivos e de sua emancipação nos espaços definidos no interior da democracia republicana. Os conceitos de cidadania, democracia e controle social estão intimamente ligados, um remete ao outro, seus conteúdos interpenetram-se.

Estas categorias desenvolveram-se conjuntamente ao Estado na evolução histórica. E representam, hodiernamente, noções fulcrais do sistema desejável de relações humanas que se espera instituir. São elementos basilares da nova ordem social que se pretendeu edificar a partir da Constituição da República de 1988.

No espaço público contemporâneo, a política não pode mais ser vista como atributo das elites (Benhabib, 1996), tornando-se indispensável a adoção de mecanismos e procedimentos de participação, assegurando-se a todos, principalmente aos grupos sociais

minoritários, igualdade de acesso ao espaço público, mediante o discurso, independentemente dos conteúdos. Criar-se-ia, desta forma momento possível de realização de profundas transformações sociais, implicando um novo papel dos atores sociais e uma nova configuração da democracia participativa, desde que aplicados os procedimentos discursivos.

Busca-se através da contribuição habermasiana compreender a disparidade entre a existência formal das instituições e a incorporação da democracia às práticas cotidianas dos agentes políticos na sociedade.

Partindo do princípio de que para a sociedade, a melhor forma de controle da defesa de seus interesses é aquele exercido por ela mesma, torna-se fundamental a criação de instrumentos através dos quais a sociedade possa exercer a participação e um conseqüente controle das atividades estatais.

A fim de caracterizar o controle social, faz-se necessário expor algumas definições bastante ilustrativas acerca do que realmente vem a representar este conceito.

Utilizando a perspectiva funcional do controle, apresentada por Pereira (1999), podemos observar a existência de três distintas formas de controle: aquele exercida dentro das organizações privadas, denominado de controle hierárquico; o controle exercido pelos indivíduos ou instituições políticas, chamado de controle democrático ou social e o controle efetuado pelo mercado globalizado, a saber o controle financeiro.

O controle social pode ser definido ainda, concordando com a conceituação da Rede Brasileira de Informação e Documentação sobre a Infância e Adolescência, como: “a capacidade que tem a sociedade organizada de intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, estado ou do governo federal”.

Assim, a sociedade efetua o tipo de controle mais difuso e democrático, avaliando os objetivos, processos e resultados das atividades públicas. Isso nos remete à inevitável existência de dois pressupostos básicos: o desenvolvimento da cidadania e a construção de um ambiente democrático. O controle social, como uma conquista da sociedade civil, deve ser entendido como um instrumento e uma expressão da democracia.

Os meios de controle social têm como pilar a fiscalização das ações públicas, mas o seu papel é muito mais amplo. Visam, sobretudo, a indicar caminhos, propor idéias e promover a participação efetiva da comunidade nas decisões de cunho público.

Inicialmente, cumpre dizer que, na vigência de um Estado Democrático de Direito, em que o Estado é um meio - e não um fim em si mesmo - a serviço do homem, isto é a serviço da promoção dos objetivos que lhe são constitucionalmente assinalados (construir uma sociedade livre e justa, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, promover o bem de todos, etc., conforme o art. 3º da Constituição Federal Brasileira), fundamental é possibilitar a democratização do controle social.

Vivendo em sociedade, estamos sujeitos a inúmeros mecanismos de controle social, presentes nos mais diversos ambientes de interação: família, escola, trabalho, igreja, clubes, etc. O controle é, enfim, uma força onipresente na vida social, a todos persegue, a todo tempo e em toda parte, inevitavelmente.

Além do fundamental controle social, cabe aqui retomar o conceito de controle político, entendido como os mecanismos de controle próprios do aparelho estatal, que se apresenta em duas feições: a otimização das funções estatais e a defesa dos indivíduos.

Durante boa parte da história democrática brasileira, o controle político se sobrepôs ao controle social, apresentando-se como a principal forma de exercício da cidadania.

No entanto, com a evolução social e com a difusão dos princípios democráticos, o Estado passou a produzir mecanismos para intervir na prática da conduta delituosa e, dentre estes figuram alguns instrumentos que a sociedade pode utilizar para promover o controle social junto aos atos da Administração Pública, e que oferecem amparo legal para promover o que for necessário para a defesa dos interesses e direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, que em outros tempos ficavam à margem da apreciação do Judiciário.

Tal processo se apresenta como a inclusão do Jurídico no espaço da política, fazendo com que a sociabilidade fosse permeada pelas instituições judiciais e por mecanismos fiscalizadores do Estado. O Ministério Público é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, buscando proteger a coletividade através da fiscalização do cumprimento da lei resguardando os direitos dos cidadãos.

Além de sua função de controle social, de sua vocação política de lutar pelos direitos da cidadania, pela democratização do Estado, a sociedade civil também pode assumir a responsabilidade econômica de fiscalização de programas e serviços sociais. Ao fazê-lo, porém, assume um perfil produtivo que exige fiscalização e controle por parte do Estado e da própria sociedade. Segundo Nuria Cunill (1995) desde o âmbito privado, é possível - e

necessário - enfrentar a produção de bens públicos, sempre que isso, por sua vez, não suponha a abdicação da responsabilidade pública por parte do Estado.

Destarte, delinea-se como fundamental o controle político social, tanto de ações governamentais, quanto das mobilizações da própria sociedade civil em sua atuação fiscalizadora de programas e políticas públicas, posto, na lição de Bresser Pereira (1997), ser componente básico da mudança estrutural que culminou com o atual Estado Republicano, visando o aumento da O aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças a existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos , aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta..

A cidadania ocupa lugar central na busca de um novo paradigma que deverá superar as limitações do Estado tecnocrático e do Estado liberal. Para melhor desenvolver este ponto, parece-nos adequado utilizar as categorias de governabilidade e governança, utilizando-se das formulações Bresser Pereira (1997).

Governabilidade se refere, em princípio, às condições sistêmicas, de caráter geral, sob as quais se dá o exercício do poder numa sociedade, como: características do regime político (democrático ou autoritário), a forma de governo (parlamentarismo ou presidencialismo), as relações entre os poderes, os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista), etc.

Governança, por outro lado, diz respeito à capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade. Neste sentido, o Estado, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão, o Estado alarga o universo de atores participantes. A partir desse movimento entendido pelo autor supracitado como “Desregulamentação”, delinea-se o novo papel institucional apresentado como inerente as instituições que tecem o liame entre Estado e indivíduos (como o Ministério Público): intermediação entre Estado e sociedade civil, ora como mecanismo de controle, ora como fiscalizador das ações estatais.

Bresser Pereira (1997), com base em Adam Przeworski, analisa a mudança do Estado na ótica da teoria do principal agente, segundo a qual o cidadão - agente principal - deve controlar os políticos.

A proposição supramencionada prevê uma lógica para o entendimento dos espaços público e privado, chamando-a de “lógica do leque dos mecanismos de controle”, que contempla as três esferas citadas: o Estado, a sociedade e o mercado.

É exatamente nesse mecanismo estatal, composto pelas instituições, que o Ministério Público delinea seu campo de atuação. O Ministério Público se apresenta como uma instituição híbrida, que através do controle político representa o controle social.

Verificamos atualmente um esvaziamento do poder público, inércia na prestação de serviços, ausência de canais para a expressão de direitos, enfim, omissão do Estado no atendimento de necessidades fundamentais mediante políticas sociais efetivas. A eficácia do Estado não tem sua medida apenas eficiência da máquina burocrática e dos mecanismos técnicos de governo. A consolidação democrática do Estado exige aperfeiçoar as capacidades de comando e coordenação, especificamente redefinir as relações com a sociedade civil mediante a criação e articulação de canais de negociação entre a sociedade e o Estado.

A existência de canais permanentes de negociação junto aos diversos órgãos do Estado permitirá a institucionalização da participação da cidadania nas decisões governamentais. Esse papel é efetuado por órgãos diversos, como conselhos paritários, câmaras setoriais, orçamentos participativos instituídos, aqui incluso o Ministério Público.

Para realizar essa função integrativa, o Órgão Ministerial necessita da eficácia da cidadania democrática, que deve, evidentemente, ser mais do que um status meramente legal. É necessário que ela se torne o elemento central de uma cultura política compartilhada.

A transparência e o controle social do Estado só podem ser assegurados através de uma articulação entre a representação política e as instituições que tenham capacidade de representar a cidadania ativa.

O controle social tem sido tradicionalmente visto como o aumento da capacidade de influência da sociedade sobre o Estado. Com o desenvolvimento das instituições de intermediação entre Estado e sociedade, o controle social passa a ter um duplo caráter: aperfeiçoar os mecanismos de controle da sociedade sobre o Estado e inventar formas de controle da sociedade sobre a sociedade.

Como intermediações entre o Estado e a sociedade, há uma ligação entre espaços públicos, estatal e não-estatal. Ambos são necessários para a existência da democracia nas sociedades complexas e para o controle democrático do Estado pela sociedade, garantindo-se a expressão da vontade política dos cidadãos. Não se pode, pois olvidar como característica

fundamental da sociedade contemporânea a existência de mecanismos de intermediação entre Estado e sociedade, citando especificamente o papel do Ministério Público.

Nesse contexto, é que podemos falar em invasão do direito pela sociabilidade, o que no entendimento de Vianna (1999) tem dado origem a um novo personagem na *intelligentzia*: os membros do Ministério Público. Estes se inserem como mediadores públicos, a partir da mudança institucional do órgão a partir da Constituição Federal de 1988.

O Ministério Público e sua mudança institucional apresentam caráter culturalista. Tal concepção objeta que os estudos sobre democratização devem acompanhar os processos culturais:

[...] a democratização não se dá em um vácuo: ela deixa de ser abordada enquanto fenômeno relacionado exclusivamente com as instituições políticas e passa para o terreno das formas de ação social que garantiriam a democracia ao longo de um processo de modernização societária (Avritzer, 1996).

Nesta perspectiva, a democratização deixa de ser passageira e funcional para tornar-se forma permanente e processo de ajuste entre legalidade e legitimidade, entre moral e lei. Esta nova interpretação abre espaço para os movimentos sociais e associações da sociedade civil na compreensão mesma do processo de democratização, bem como permite que exista a necessidade de uma intermediação entre Estado e sociedade.

É o Ministério Público o principal expoente da conexão entre o controle político e o controle social do Estado. Assim, infere-se que os processos de reprodução sociocultural se convertem em forma política no espaço público. As associações civis absorvem iniciativas sociais difusas, encaminhando-as ao espaço público para o embate político. As associações e os movimentos sociais ampliam o espectro do político-jurídico, incorporando novos temas na agenda política, desempenhando, assim, papel fundamental na construção do espaço público.

De outro lado, as instituições jurídicas são cada vez mais permeadas pela sociabilidade, fenômeno aqui denominado na concepção de Vianna (2002), como “Judicialização da Política ou Politização da Justiça”. Esse fenômeno termina por inserir novos atores sociais no processo de democratização republicana.

A adoção de uma concepção societária de democratização permite “conectar a democracia enquanto prática societária com o horizonte político dos atores partícipes do processo de democratização” (Avritzer,1996).

Nessa visão, o liame Estado – sociedade seria identificado como um novo associativismo, com desenhos solidários, democráticos e identitários. Não demanda obrigatoriamente do Estado, mas influencia o sistema político e econômico colocando questões temáticas ao Estado, não ficando, de modo algum, restritas ao mundo societário. Assim sendo, vislumbramos aqui novamente o papel mediador exercido pelo Órgão Ministerial.

O Estado tem papel fundamental na adoção de políticas sociais satisfatórias ao anseio popular. Ele age como mediador, em relação à desigualdade de classes, atuando através de políticas públicas que fomentam diminuir a desigualdade, buscando colocar todos os cidadãos na posição de sujeitos de direitos.

Assim, mudança de atitudes no comportamento dos atores sociais, e não apenas as relações entre o Estado e o sistema político seriam determinantes de uma nova concepção democrática. As formas de ação coletiva e de ocupação do espaço público por um conjunto diversificado de atores e associações, criando um pólo distinto da sociedade política para satisfação dos direitos cidadãos.

Um espaço público democrático é aquele que garante que os influxos democratizantes gerados na sociedade civil se tornem fontes de democratização do poder. O ponto de partida da prática democrática passa a ser a própria sociedade, vista como origem do poder. Destarte, o sistema político passa a ser ancorado nas práticas participativas que deram origem à democracia.

É dentro desta perspectiva que trabalham alguns pensadores contemporâneos que forneceram importantes subsídios teóricos para a compreensão da prática das organizações da sociedade civil. Assim, os conceitos de público e privado não se aplicam mais automaticamente a Estado e sociedade civil, respectivamente. É possível dizer hoje que existem também as esferas do estatal-privado e do incipiente social-público.

Nesse sentido, o Estado não se constitui somente aparelhos, concepção que freqüentemente causa confusão entre os conceitos de Estado e governo. (Correia, 2000). O Estado não pode olvidar do caráter valorativo das relações sociais, posto a própria Constituição Federal de 1988 incluir a presença da sociedade na definição de políticas

públicas, em seu artigo 204, inciso II, prevendo a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Ficou assim legalmente estabelecida a co-participação entre Estado e sociedade, no tocante a definição de políticas garantidoras dos direitos individuais e sociais. Haveria, pois, intermediações entre o nível do poder político e as redes da vida cotidiana, posto que esses espaços públicos requerem simultaneamente os mecanismos da representação e da participação. Os espaços públicos são pontos de conexão entre as instituições políticas e as demandas coletivas, entre as funções de governo e a representação de conflitos (Melluci, 1988).

Não se trata apenas de pressionar o Estado para reivindicar direitos, mas de modernizar a própria sociedade civil e as instituições estatais, transformando as estruturas tradicionais de dominação, exclusão e desigualdade que, encontram-se enraizadas.

Em síntese, o papel do Estado pode ser definido a partir de uma perspectiva sociocêntrica, sustentando que esta feição deve ser redefinida em função da dinâmica dos atores da sociedade civil presentes na esfera pública, a partir de uma perspectiva societária: o que importa é garantir o interesse público e não o fato de a propriedade ser estatal, privada ou mesmo pública não estatal, devendo a nova relação Estado-sociedade abrir caminho para o aprofundamento da democratização não só política, mas também social e econômica. Funda-se neste novo liame entre Estado e sociedade a mediação exercida pelo Ministério Público.

Assim, a cidadania participativa aqui entendida como forma de controle sócio-político, mediante a mediação do Ministério Público é entendida na concepção de um novo espaço público, no qual esse novo sujeito social exerce papel fundamental para a consolidação de direitos, representativo da sociedade civil.

Delineado o eixo teórico no qual está inserido o papel do Ministério Público na Democracia republicana brasileira, passará o Capítulo 2 a delinear a feição institucional do Ministério Público, destacando sua formação histórica, competência e funcionamento, para posterior análise da instituição no Estado do Piauí.

## **2. O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO MEDIADOR NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **2.1 O Ministério público como Instituição jurídico – política**

#### **2.1.1 Conceito e Caracterização**

O Ministério Público, com o advento da Constituição Federal de 1988 passou por considerável reformulação institucional. Segundo Arantes (2002):

Em menos de vinte anos, a instituição conseguiu passar de mero apêndice do poder executivo para a condição de órgão independente e, nesse processo que alterou sua estrutura, funções, privilégios, o Ministério Público também abandonou o seu papel de advogado dos interesses do Estado para arvorar-se em defensor público da sociedade.

Qualquer abordagem em relação ao Ministério Público pressupõe o conhecimento da Instituição em conformidade com o que preceitua a Carta Magna:

O Ministério Público é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Constituição Da República Federativa Do Brasil, 1988, art. 127)

Abrange o Ministério Público da União - Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - e os Ministérios Públicos dos Estados.

Sanseverino (1976) afirma que o Ministério Público atua como “autêntico representante da lei”, representando a própria personificação ou a corporificação” da mesma.

Nas suas palavras, “atua ele como órgão do interesse público, tomando esse termo em sua acepção mais estrita e impessoal” .

Depreende-se pois, que o Ministério Público é uma instituição que exerce suas atribuições como titular da ação penal, como parte no direito civil e, ora como fiscal da lei; este, com fulcro no artigo 82 do Código de Processo Civil, cujo inciso III enfatiza o “interesse público, evidenciado pela natureza que lide ou qualidade da parte” (in fine), objeto de estudo a ser analisado posteriormente.

Destarte, na concepção de Sanseverino (1976), o Ministério Público é o autêntico órgão da lei ou, numa expressão mais ampla e feliz, como verdadeiro órgão de justiça, a serviço unicamente do interesse público e da ordem coletiva, equidistante dos interesses da administração enquanto tal, e dos interesses dos indivíduos, na medida em que tais interesses correspondam apenas, a condições subjetivas particulares.

A atuação do Ministério Público não deve ser visualizada com relação a beneficiários determinados. Se é certo que no todo, no interesse público, se contém a parte o interesse pessoal, o fim de sua ação, todavia, tem um caráter objetivo, o da atuação da lei. Em se reconhecendo no órgão da lei o poder - dever de atuar, cabe à ação a qualidade de pública. E, por ser pública, a ação pela reta aplicação da lei.

Ressalte-se que o Ministério Público, como órgão do Estado, não se confunde com o órgão judicial pela necessidade de ordem técnico-dialética do processo, existindo como estímulo a função jurisdicional, mas refletindo ambos a vontade de justiça do Estado, um atuando porque a contempla, outro realizando-a na decisão.

Marques, citado por Theodoro Júnior (2000), conceitua o Ministério Público de maneira mais detalhada e completa. Para ele, a instituição é o órgão através do qual o Estado procura tutelar com atuação militante o interesse público e a ordem jurídica na relação processual e nos procedimentos de jurisdição voluntária. Enquanto o juiz aplica imparcialmente o direito objetivo, para compor litígios e dar a cada um o que é seu, o Ministério Público procura defender o interesse público na composição da lide, a fim de que o judiciário decida secundum jus, ou aministre interesses privados, nos procedimentos de jurisdição voluntária, com observância efetiva e real da ordem jurídica

O que se observa é que, de forma sucinta ou extensiva, há unanimidade em caracterizar o Ministério Público como o defensor do interesse público ante os órgãos jurisdicionais.

Neste sentido, coaduna a disposição do Código de Processo Civil, em seu artigo 82:

Art. 82. Compete ao Ministério Público intervir:

I - nas causas em que há interesses de incapazes;

II - nas causas concernentes ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência e disposição de última vontade;

III - nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural e nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte.

### **2.1.2 Origens e Histórico do Ministério Público**

Em se tratando de definir a origem do Ministério Público, há divergência de opiniões. Para alguns autores, os vestígios mais remotos do Ministério Público encontram-se no antigo Egito, há cerca de quatro mil anos, na figura de funcionários a quem, nas palavras de Brüning (2002), competia: ser a língua e os olhos do Rei; ouvir as palavras da acusação; proteger o órfão, a viúva e o homem justo, tomar parte nas instruções para descobrir a verdade, e castigar os rebeldes, violentos e mentirosos.

Outros vêm um Ministério Público embrionário na Grécia e em Roma. Em Esparta, os Éforos, embora juízes, tinham por função manter o equilíbrio entre o poder real e o senatorial exercendo o *jus accusationis*. Também os *thesmotetis* ou *tesmatetas* gregos exerciam de forma rudimentar a função de acusador público. Em Roma, os *advocatus* e os *procuradores caesaris* eram incumbidos de vigiar a administração de bens do imperador.

A História é pródiga em referências que teriam originado o Ministério Público. Contudo, a maioria dos historiadores inclina-se a atribuir a procedência do Ministério Público ao antigo direito francês, identificando-o com os “*procureurs du roi*” que defendiam os direitos privados do rei. Posteriormente passaram a defender “os interesses do Estado e da Sociedade em juízo”.

Na opinião de Cesar Salgado, citado por Brunnig (2002), a antiga “ordonnance” de Felipe - O Belo, em 25 de março de 1302 (ou 1303) pode ser considerada a certidão de nascimento da instituição iniciando-se, aí, a disciplina do Ministério Público como instituição organizada.

Constata-se que o Ministério Público surgiu com a finalidade específica de zelar pelos interesses particulares: primeiro do rei, depois do governo (executivo). Não havia preocupação alguma com a tutela dos interesses sociais ou coletivos.

Após a Revolução Francesa inaugurou-se uma nova etapa. O Parquet , que antes agia em nome do rei, passou a atuar como elo de ligação entre o executivo e o judiciário representando o executivo junto aos juízes e tribunais. Incumbia-lhe, ainda, a defesa dos interesses particulares da administração representada pelo governo. Depreende-se, pois, que a evolução foi mínima.

Alvim (2000) esclarece que o fato de os membros do Ministério Público serem confundidos com advogados ou procuradores do Estado, deriva de que, originalmente, “os interesses do rei seriam os interesses da sociedade”. Ademais, estavam os membros do Ministério Público submetidos a uma única chefia: o Poder Executivo.

Tais considerações justificam a defesa da instituição como órgão independente, com autonomia suficiente para, em certos momentos, poder contrapor-se ao próprio Poder Executivo, sempre que este vier a agir em detrimento dos interesses sociais ou públicos.

Cabe agora fazer uma pequena análise histórica do Ministério Público no Brasil.

Sendo nosso país, originalmente, uma colônia lusitana, as leis que aqui vigoravam eram as de Portugal. Por quase quatrocentos anos, o Brasil esteve submetido ao regime monárquico, e mesmo independente, continuou por cerca de setenta anos governado por monarcas descendentes da Família Real portuguesa.

A respeito da organização e atuação do Ministério Público, Mazzilli (1993,) esclarece que no Brasil-Colônia e no Brasil-Império, não se pode ainda falar em Ministério Público como instituição.

Brüning (2002) comenta que até a independência do Brasil, “a justiça como um todo (incluindo o Ministério Público), praticamente em nada evoluíra, porque desde 1603 era regida pelas Ordenações Filipinas, estanques sem atualização”.

No período imperial, o ano de 1832, o Código de Processo Civil veio substituir a organização judiciária herdada de Portugal.

A expressão “Ministério Público”, no Brasil, para referir-se ao Ministério Público como instituição, data do início do período republicano. É oriunda de países europeus, mais especificamente da França, onde a instituição já era conhecida com o nome de *Ministère Public*, desde 1730.

O decreto 1.030, de novembro de 1890, em seu art. 162 estatuiu que

O Ministério Público era, perante as justiças constituídas, o advogado da lei, o fiscal da sua execução, o procurador dos interesses gerais do Distrito Federal e o promotor da ação pública contra todas as violações do direito”. (Brüning, 2002)

Com a Constituição de 1934, finalmente, o Ministério Público foi alçado aos textos constitucionais. Em 1937, com a implantação do Estado Novo, houve sério retrocesso, posto o parco tratamento da matéria. Restabelecida a democracia, a Constituição de 1946 deu novo impulso ao Ministério Público, dando-lhe título especial sem incluí-lo sob dependência de nenhum dos poderes da República.

O período ditatorial, imposto pelo Golpe Militar de 1964, caracterizou-se pelo fortalecimento do Executivo e enfraquecimento dos demais poderes. Evidentemente, o Ministério Público também foi enfraquecido. A Carta de 1967, alterando a posição adotada em 1946, preferiu recolocar o Ministério Público dentro do Poder Judiciário.

Em contrapartida, o processo de redemocratização, nas duas últimas décadas, registra um processo de evolução sem precedentes em toda a história do Ministério Público no Brasil, culminando com a promulgação da Constituição Cidadã em 1988.

### **2.1.3 O Ministério Público diante da Constituição de 1988**

O Brasil é um país marcado por profunda desigualdade social, acentuada pelo precário funcionamento dos serviços de relevância pública, principalmente educação e saúde.

O legislador de 1988, ciente dessa deficiência econômico-social, estabeleceu objetivos e diretrizes a serem seguidos para diminuir o problema. Nesse sentido, a Carta Brasileira é dirigente (termo trazido do constitucionalismo português), optando pela inclusão de grandes linhas programáticas. A Carta Magna elencou como princípios fundamentais a

dignidade da pessoa humana e a busca da igualdade substancial. Elencou direitos e garantias fundamentais, diversos direitos individuais e coletivos (art. 5º), direitos sociais (art. 6º) e direitos políticos (art.14). Em diversos dispositivos, foram expressamente garantidos direitos difusos e coletivos, isto é, que a todos beneficiam como, por exemplo, o direito à saúde e à educação. Priorizou a tutela da família, da criança, do adolescente e do idoso. Enfim, a Constituição definiu o programa de governo a ser seguido por qualquer chefe de Poder Executivo.

O art. 127 da Constituição define o Ministério Público como “a instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Segundo Tepedino (1999), cabe ao Ministério Público o dever de unificar um sistema constitucional fragmentado composto de duas constituições: uma disciplinadora de princípios de ordem e manutenção do domínio econômico e estruturação do Estado (que vem sendo aplicada), e outra, transformada em carta de intenções que assegura direitos indispensáveis à cidadania e à dignidade humana, tendo como princípio fundamental a erradicação da pobreza, diminuição das desigualdades sociais com a promoção da reforma agrária, saúde pública, educação básica .

Assim, o Ministério Público possui, basicamente, dupla função: a de órgão agente e a de órgão interveniente. Nesse contexto, se faz mister inseri-lo na perspectiva democrática brasileira.

A República Federativa do Brasil é um Estado de Direito, tendo adotado o regime democrático. Isso significa que o Estado brasileiro deve desenvolver as suas atividades não só estabelecendo normas para a regular e harmônica convivência social, mas também se submetendo a esses regramentos estipulados por si próprio.

As atividades estatais deverão ser destinadas para a realização das finalidades públicas desejadas pelo corpo social, de maneira legal, moral e em conformidade com os diplomas normativos existentes no regime democrático de direito, sob pena de se tornarem inválidas.

A busca da realização do bem comum tem de se desenvolver obrigatoriamente dentro dos quadros do Direito. Desse modo, as Instituições estatais têm de cumprir seus encargos respeitando o ordenamento jurídico vigente e observando os princípios e valores da democracia.

Os principais objetivos do Estado democrático brasileiro foram expressamente estampados na Lei Maior, a saber:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Esses objetivos fundamentais sintetizam as finalidades precípuas, que devem ser perseguidas pelo Estado, com a finalidade de consolidar um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

O Estado brasileiro busca, desse modo, realizar a democracia utilizando o poder em proveito do povo, assegurando a convivência do corpo social numa sociedade livre, justa e solidária e respeitando a pluralidade de idéias, culturas e etnias.

Atuará, então, para atingir o bem comum, observando e cumprindo todos os princípios e normas vigentes no regime democrático de direito.

Esse tipo de regime agrega mandamentos e valores do Estado de Direito e do Estado Democrático, destacando-se nessa seara a defesa do direito da sociedade efetuada pelo Ministério Público.

O Estado movimenta a máquina pública através do seu poder político (ou estatal), para conseguir satisfazer os interesses públicos. A exteriorização desse poder se dá, via de regra, por órgãos, ou por agentes públicos que os representam.

O Poder do Estado é, assim, a capacidade que os governantes têm de exigir, legal, legitimamente e às vezes coercitivamente, comportamentos dos governados, objetivando realizar o bem comum.

Esse poder, num Estado de Direito, não é absoluto, uma vez que se encontra limitado pelo próprio Estado, através da Constituição e demais normas componentes do ordenamento jurídico vigente.

Assim, podemos inferir que as relações de mando e de obediência, mais ou menos confirmadas no tempo, e que se encontram tipicamente na política, tendem a se basear não só em fundamentos materiais ou no mero hábito de obediência dos súditos, mas também e principalmente no específico fundamento de legitimidade. Deste poder legítimo, que é muitas vezes designado pela palavra autoridade, Weber especificou três tipos puros: o Poder legal, o Poder tradicional e o Poder carismático. O Poder legal, que é especificamente característico da sociedade moderna, funda-se sobre a crença na legitimidade de ordenamentos jurídicos que definem expressamente a função do detentor do Poder. A fonte do Poder é, portanto a lei, à qual ficam sujeitos não apenas aqueles que prestam obediência, como são os cidadãos e consócios, mas também aquele que manda. O aparelho administrativo do Poder é o da burocracia, com sua estrutura hierárquica de superiores e de subordinados, na qual as ordens são dadas por funcionários dotados de competência específica. (Souto; Falcão, 2002).

É através do poder, que o Estado irá estabelecer normas e limites, para a necessária convivência em sociedade e, ainda, para alcançar as suas finalidades. Para tanto, o seu poder deve ser superior aos demais poderes sociais, os quais reconhece, mas submete ao seu domínio. Essa superioridade é ordinariamente conhecida como soberania, que, internamente, representa supremacia sobre os outros poderes e, externamente, qualifica a independência do ente político em relação aos demais países.

Soberania exprime, portanto, poder absoluto. É o poder supremo de fazer cumprir, se necessário mediante coerção e não admitindo contrariedade, suas deliberações nos limites de seu território.

Bonavides (2002) aborda os aspectos internos e externos do poder soberano estatal da seguinte maneira: soberania interna significa o *imperium* que o Estado tem sobre o território e a população, bem como a superioridade do poder político frente aos demais poderes sociais, que lhe ficam sujeitos, de forma mediata ou imediata. Portanto, o Estado brasileiro deve utilizar o seu poder político para perseguir a consecução do bem comum, submetendo-se, também, aos mandamentos e valores do regime democrático de direito.

Importante aspecto do poder soberano diz respeito a sua titularidade. Na construção normativa da Constituição Federal de 1988, a soberania é popular, sendo assim fundamental explicitar que concebemos tal a soberania brasileira como expressão do movimento democrático moderno. É neste sentido o conceito democrático de Rosanvallon, (2000), que considera necessário buscar formas de “pluralizar as modalidades de exercício da

vontade do povo, de modo a transformar em jogo de soma positiva as relações da democracia com o governo representativo”

Nessa chave, a soberania popular erigida na Carta Magna de 1988, pode ser descrita como Soberania Complexa, que segundo Vianna e Burgos (2002), se faz presente nas sociedades modernas através do fenômeno da pluralidade de formas expressivas da soberania e primordialmente pela emergência da “cidadania social”, ou cidadania participativa ativa, na concepção de Teixeira (2004). Nesta visão, cidadania não se restringe a uma ação individual e de quatro em quatro anos. É ação coletiva, permanente, desenvolvida pelas organizações, pelo grupos organizados da sociedade civil.

Para que seja possível o total vislumbre da inserção do Ministério Público no Estado republicano brasileiro, convém elucidar que o paradigma teórico que fundamenta esta compreensão é uma concepção crítica de direito, que assenta-se no marco jurídico-filosófico do pluralismo jurídico. Observa-se implicitamente este pluralismo no termo “totalidade de Direitos”, isto é, visualiza-se a existência de uma pluralidade de direitos ou ordens jurídicas na sociedade, embora somente a ordem jurídica estatal seja reconhecida formalmente. Neste sentido, nada impede que haja órgãos estatais representando a sociedade, posto a inserção dos direitos da coletividade num âmbito jurídico a ser protegido.

Assim, não obstante as inúmeras definições de natureza filosófica, política, sociológica e histórica para o pluralismo jurídico, percebe - se que o “principal núcleo para o qual converge o pluralismo jurídico é negação de que o Estado seja o centro único do poder político e a fonte exclusiva de toda a produção do Direito.”(Wolkmer, 1997). Conceitua – se como pluralismo jurídico a multiplicidade de práticas existentes num mesmo espaço sócio-político, interagidas por conflitos ou consensos, podendo ser ou não oficiais e tendo sua razão de ser nas necessidades existenciais, materiais e culturais. No mesmo sentido, Souza Santos (2002) entende que existe uma situação de pluralismo jurídico sempre que no mesmo espaço geopolítico vigoram (oficialmente ou não) mais de uma ordem jurídica.

Sob essa ótica, a compreensão do Direito não se restringe ao Direito Estatal (posto e vigente). Acrescente-se, ainda, que o pluralismo jurídico considera que as condições históricas (espaço-temporalidade) e os sujeitos sociais são capazes de produzir “novos” direitos em razão dos interesses ou necessidades. Nesse fundamento, podemos vislumbrar a atuação do Órgão Ministerial.

Dentre os destinatários de um Direito crítico, os novos sujeitos sociais merecem destaque, pois, são considerados novos em virtude de romper com a forma clássica de participação política (independência dos partidos políticos), constituindo movimentos autônomos, participativos e com uma nova dinâmica de organização e ação política, como sustenta Wolkmer (1997). O Ministério público atua como legítimo representante destes novos sujeitos de direitos.

Em consonância com a concepção crítica do direito, o fenômeno jurídico deve ser compreendido na contextualidade histórica de uma determinada sociedade, como resultante da processualidade histórica. Por consequência, fica pungente da sua não conclusão, e constante transformação, da mesma forma como ocorre com a sociedade. A vida humana em sociedade é marcada pela constante transformação, sempre engendrando novas realidades e, conseqüentemente, novos direitos e novas situações delineadoras da relação entre Estado e sociedade.

A opção por encarar a mediação efetuada pelo Ministério Público como expressão de controle sócio político, derivativo do direito crítico permite obter maior consonância com a realidade concreta, e por isso, satisfazer mais adequadamente os interesses sociais. É na própria contradição histórica que o Direito encontra os fundamentos para sua reconstrução e seu refazimento, de acordo com as novas circunstâncias da espaço-temporalidade em que se encontra. Direito é processo, dentro do processo histórico: não é coisa feita, perfeita e acabada: é aquele vir-a-ser(sic) que se enriquece nos movimentos de libertação das classes e grupos ascendentes e que definha nas explorações e opressões que o contradizem, mas de cujas próprias contradições brotarão as novas conquistas.”(Lyra Filho, 2000).

Perante o caráter instrumental do Direito, podemos perceber a criação dentro da “pluralidade de ordenamentos” de novos instrumentos jurídicos de ação. Uma nova compreensão do fenômeno jurídico requer novos institutos e instrumentos jurídicos de ação, bem como uma nova definição e posicionamento de atores sociais.

No contexto da redemocratização do Estado brasileiro pós - Ditadura Militar, consolidado pela Constituição Federal de 1988, a atuação dos movimentos sociais e populares assume grande importância no cenário político nacional e na consolidação do “Estado Republicano de Direito”.

Impulsionados pela paradigmática Lei Maior, estes movimentos, criados ainda na Ditadura Militar, forjam uma nova proposta de atuação política, fundada nas suas necessidades e interesses, corporificados em ações coletivas e diretas, sobressaindo da tradicional participação política individual ou participação nos partidos políticos. Por tratar-se de uma nova forma de ação política, torna-se fundamental a redefinição do papel de atuação do Ministério Público como principal parceira dos movimentos da sociedade civil:

[...] o Estado, ao menos formalmente, busca institucionalizar-se reconstruindo o modelo tripartite, e que, portanto, nas táticas de lutas populares se coloca a luta institucional, passa a existir espaços da estrutura jurídica a serem preenchidos e utilizados[...].(Pressburger, 1991)

Os movimentos populares e sociais não encontravam na atuação jurídica tradicional o serviço que necessitavam, pois a mera aplicação de cunho positivista e formalista da norma no caso concreto não resultaria na proteção legal da sociedade, posto não haver amparo institucional para a defesa de seus interesses.

Neste contexto é que delineou-se o papel do Ministério Público como defensor dos interesses coletivo. Para Campilongo (2000) interesses coletivos devem ser entendidos como não passíveis de fruição individual e exclusiva, comportam estratégias que também escapam à lógica individualista.

A atuação do Ministério Público pós 1988 compreende uma intervenção não só judiciária, mas também de orientação, organização e ação política-jurídica, pois entende que a esfera jurídica engloba, além da prestação jurisdicional do Estado, todo o processo constitutivo e organizativo dos movimentos sociais. Neste novo papel desempenhado pelo Parquet, o elemento político será sempre relacionado com o jurídico, ou seja, as intervenções aliam fundamentos políticos e jurídicos, agregando-se a noção de cidadania participativa ativa, não restrita ao gozo dos Direitos Cívicos e Políticos, mas materializada numa cultura de participação política, como bem defende Andrade (1999)

## **2.1 4 A atuação do Ministério Público**

O Ministério Público, por disposição da Constituição de 1988, é função essencial à Justiça. Tais instituições assim conceituadas são responsáveis pela manutenção do Estado Democrático de Direito. Conforme Dallari (2002), as próprias exigências de efetiva garantia de liberdade para todos e de atuação democrática do Estado requerem deste maior dinamismo e a presença constante na vida social, o que é incompatível com a tradicional separação de poderes. É necessário que se reconheça que o dogma da rígida separação formal está superado, reorganizando-se completamente o Estado, de modo a conciliar a necessidade de eficiência com os princípios democráticos republicanos..

O Parquet faz parte de nesse contexto, de conjunto de instituições compromissadas com a defesa de interesses indispensáveis para a sustentação do regime democrático de direito. Moreira Neto (1991) vai mais adiante e sustenta que as funções essenciais à justiça, além de possuírem grande importância para a manutenção do Estado Democrático de Direito, seriam fundamentais para a construção de um Estado de Justiça. De um lado, teríamos os três Poderes tradicionais, principalmente o Poder Judiciário, têm a seu cargo a correção, e de outro, as funções essenciais à justiça e à sociedade, cuidam da fiscalização e da provocação. Trata-se de um novo esquema de distribuição de poderes, que, embora mantenha nos Poderes orgânicos o seu mais importante centro de decisão sobre a juridicidade, descentraliza, nas funções essenciais à justiça, nos indivíduos, nas empresas, nas associações e nas instituições privadas, em geral, inúmeras funções de fiscalização. O novo Estado, ao se reaproximar da sociedade, a que deve servir, a ela religou-se por milhares de vínculos de direito, todos eles regidos por uma ordem jurídica cada vez mais abrangente dos valores da legitimidade e da moralidade, bem como dos mecanismos de controle.

Assim, a defesa dos interesses contidos no capítulo IV, do Título IV, da Carta de 1988, bem como o controle da atuação dos Poderes Constituídos foi deferida, no plano federal, pelo constituinte originário a três instituições especializadas e aos advogados privados, ou seja, ao Ministério Público da União, à Advocacia-Geral da União, à Defensoria Pública da União e à Advocacia Privada.

Destarte, Ministério Público faz parte do gênero advocacia pública, competindo-lhe a defesa dos interesses da sociedade.

Conforme Gonçalves (2000) compete ao Ministério Público a tarefa de dar efetividade aos direitos fundamentais contidos na Constituição. Depreende-se ser esta instituição a principal defensora da manutenção do Estado democrático no Brasil.

Assegurou assim o legislador um grau de autonomia frente aos poderes estatais, consolidando-se um Ministério Público legitimado para a tutela dos interesses sociais. A partir daí, atuação do Parquet tem sido marcadamente forte, com implicações inclusive na gestão de políticas públicas. Com base neta ótica, sendo o Ministério Público o garantidor dos direitos fundamentais de cidadania, é este também encarregado do controle estatal, pois não obstante não haja legislação expressa nesse sentido, o controle se apresenta como um direito fundamental (Carvalho, 2004).

Tal força de fiscalização se fundamenta em uma peculiar evolução no campo dos direitos. Em verdade, a atual conjuntura do estado Brasileiro vem ampliando gradativamente o reconhecimento de direitos, considerados como indisponíveis. Conforme Arantes (2000), a história da reconstrução institucional do Ministério Público e conseqüente conexão com o controle sócio - político deve ser vista como a história da ampliação das hipóteses de atuação no Processo Civil, mediante o surgimento de direitos novos e indisponíveis.

Destarte, surgiu um vasto campo de atuação na tutela dos interesses trasindividuais, como saúde, educação, patrimônio publico, meio ambiente, criança e adolescente, dentre outros.

A Constituinte de 1988 alterou substancialmente a natureza jurídica do Ministério público, dando-lhe uma nova feição institucional. Este órgão fora alocado em um capítulo próprio, fora do aparelho do Estado, estreitando sua ligação com a sociedade. Segundo a lição de Guimarães Junior (1997), o papel primordial da desta Instituição é o de ser verdadeira alavanca a movimentar o Judiciário e o Executivo, pugnando pelos interesses maiores da sociedade através da implementação do ordenamento jurídico.

Essa movimentação de mediação entre Estado e sociedade, visando garantir a efetiva aplicação das leis, define o papel eminentemente político do Ministério Público, sendo, pois, elemento imprescindível no exercício efetivo da soberania popular.

Apresenta-se, pois o Parquet como instancia autônoma de controle político-social, sendo considerado, segundo Gonçalves (2002), o novo ator político no cenário nacional a quem compete a defesa das minorias e da cidadania, como instrumento de efetivação do Direito Social, capaz de corrigir e direcionar as políticas públicas.

Há de ser salientado, que o fortalecimento do papel do Ministério Público pauta-se também por aspectos endógenos. Não foram somente as alterações legislativas que transformaram o papel do Parquet na realidade brasileira. Arantes (2000) ressalta que o voluntarismo político, aqui entendido como a ideologia e doutrina que tem determinado um ativismo judicial dos integrantes do Ministério Público, uma ação consciente e combativa no sentido de proteger a sociedade brasileira.

Da concepção de que temos uma sociedade civil fraca, desorganizada e incapaz de defender seus próprios direitos fundamentais (sociedade hipossuficiente), é que surge uma proposta de mediação na relação Estado-sociedade, na qual o Ministério Público seja o agente político da lei.

### **2.1.5 Ministério Público e Sistema de proteção à criança e ao adolescente no Brasil**

Visando adequar o sistema jurídico brasileiro à realidade dos adolescentes e crianças no Brasil, a Lei Federal 8069/90 – Estatuto da Criança e do adolescente estabeleceu regras gerais para a proteção à criança e ao adolescente, vislumbrando-lhes como categoria especial de sujeitos de direitos de cidadania (englobando a categoria dos direitos fundamentais). É mister observar que a supramencionada lei, na tentativa de ampliar a serenda de proteção e romper com a estrutura institucional-repressiva vigente, trouxe em seu bojo normas relativas à sociedade de um modo geral, objetivando assim uma proteção integral no tocante à infância e juventude. Tal modelo referente à proteção integral foi consagrado antes mesmo de sua edição, pela Constituição Federal Brasileira de 1988.

Desta forma, tem-se como diretriz constitucional a tutela dos interesses das crianças e dos adolescentes, e como legitimados diretos e legalmente responsáveis portais interesses "a família, a sociedade, e o Estado", classificação esta que confere aos três entes elencados o mesmo grau de atribuição, esta de forma expressa, não estabelecendo uma ordem a ser obedecida. Conforme Andrade (2000), no ECA – Estatuto da criança e do adolescente – inicialmente dois pontos refletem essas diretrizes de inspiração mundial, adotadas na legislação nacional: primeiramente a exigência de absoluta igualdade no tratamento para todas as crianças e adolescentes, sem privilégios ou discriminações, tanto em relação ao oferecimento de proteção e garantias, quanto a imposição de restrições e medidas

disciplinares. Um segundo ponto é que a família, a sociedade e o estado são responsáveis pelas crianças e adolescentes, não cabendo a nenhuma dessas entidades assumirem exclusivamente essas tarefas.

Cabe observar que a referida Lei avançou no sentido de conferir à criança e ao adolescente proteção integral e permanente então, fazendo com que o Brasil tenha um verdadeiro posicionamento de vanguarda, pode-se dizer até mesmo uma postura revolucionária no contexto mundial. (Carvalho, 1990).

Em se tratando da política de atendimento à criança e ao adolescente, apenas no século XX passou a matéria a ter um tratamento especial no ordenamento jurídico brasileiro, surgindo assim as primeiras instituições de atendimento ao menos, cuja doutrina era baseada na idéia do “menor em situação irregular”: As preocupações com a infância convergiam então para dois âmbitos de intervenção, delineados, por um lado, pela assistência higienista, voltada a proteção no campo da saúde e por outro lado, na assistência social fundamentada no âmbito jurídico, buscando-se adaptar, disciplinar ou corrigir crianças e jovens que já se encontram em situação marginal (Silva, 1997)

De uma maneira geral, a Doutrina do Menor irregular vislumbrava a criança infratora como risco potencial à sociedade, para os quais somente ações repressivas teriam aplicabilidade. O histórico da atual Doutrina da Proteção Integral objetiva inicia-se com o Código de menores de 1927, que distingue menor abandonado e menor delinqüente. Iniciou-se uma preocupação específica com a questão social do menor, que teve seu ponto consolidador nos anos 60, com a criação da FUNABEM, cuja política, segundo Carvalho (1999):” De um lado, centraliza a decisão e a orientação da política e do problema do menor, mas descentraliza a execução [...]”

Em verdade, somente a partir dos anos 70 há o surgimento de políticas alternativas de tratamento de crianças e adolescentes, desmistificando a regra que para estar sob a égide da lei, a criança deve ter praticado ato contrário ao disposto na lei, tendo assim um desvio de conduta. Neste sentido, inicia-se a doutrina de proteção integral ao menor.

As experiências não-governamentais de trabalho com crianças e adolescentes e o processo de democratização do país foram fundamentais no processo de mudança dos rumos das políticas públicas, a nível governamental, de sorte que em 1988, com a promulgação da nova Carta Constitucional, o Brasil passa de um sistema da Doutrina da Situação Irregular, para a Doutrina da Proteção Integral.

Tabela 1 - Quadro comparativo

<b>ASPECTO CONSIDERADO</b>	<b>CÓDIGO DE MENORES</b>	<b>ECA</b>
BASE DOCTRINÁRIA	Direito Tutelar do menor. Os menores são objeto de medidas judiciais quando se encontram em situação irregular, assim definida legalmente.	Proteção integral: a lei assegura os direitos de todas as crianças e adolescentes em discriminação de qualquer tipo.
VISÃO DA CRIANÇA	Menor em situação irregular; objeto de medidas judiciais.	Sujeito de Direitos em condição especial de pessoa em desenvolvimento
POSIÇÃO DO MAGISTRADO	Não exige fundamentação das decisões relativas à apreensão e confinamento de menores. É subjetivo.	Garante o direito à ampla defesa com todos os recursos a ela inerentes. Limita os poderes absolutos do juiz.
EM RELAÇÃO À APREENSÃO	É antijurídico. Preconiza a prisão cautelar Art. (99), inexistente para adultos.	Restringe a apreensão apenas a dois casos: a) flagrante delito e infração penal e b) ordem expressa e fundamentada do juiz.

Fonte: SEDH

Decididamente, em 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente consolida a Doutrina integralizada de Proteção, vem firmar seu compromisso com os menores de idade, visando assegurar-lhes todos os meios para que possam desfrutar de uma maior qualidade de vida, principalmente no que tange a direitos próprios e especiais de pessoas em desenvolvimento sendo assim considerados, ou seja, como sujeitos de direitos. Conforme Andrade (2000), deixávamos assim para trás os momentos nos quais os direitos de crianças e adolescentes eram marcados pela execução de normas e diretrizes repressivas e

discriminatórias e o momento no qual se desenhou uma política nacional caracterizada pela proteção e amparo paternalistas para adentrar no momento histórico no qual funda-se a concepção da criança e do adolescente como sujeito de direitos, isto é, cidadãos passíveis de proteção integral, vale dizer, proteção quanto aos direitos de desenvolvimento físico, intelectual, afetivo e cultural. Temos, neste sentido, uma coincidência entre a forma que crianças e adolescentes são apresentadas pela doutrina de Proteção Integral e do conceito dos sujeitos de direito de cidadania participativa.

Pode-se dizer que com o advento do Estatuto, o problema do infrator infantil passou a ser encarado de forma mais compromissada, porém essa não foi a única categoria prevista no referido diploma legal, que se preocupou prioritariamente em elaborar um sistema de prevenção com a infância de uma maneira geral. Ou seja, para que o menor de idade tenha o amparo do Estado, não é mais preciso que pratique algum ato contrário à lei, e sim será orientado de forma gradual para que tenha desde cedo sua consciência de cidadania.

No tocante à sua estrutura, o Estatuto da Criança e do Adolescente encontra-se basicamente dividido em: medidas de prevenção, medidas de proteção, medidas pertinentes aos pais ou responsável, e medidas específicas de proteção, esta última no caso de prática pelo adolescente de ato infracional, aqui considerado como crime ou contravenção.

No dizer de Mendez e Costa (1994), podem-se destacar quatro inovações trazidas pelo Estatuto:

1. A municipalização do atendimento direto, como diretriz da política de atendimento, conforme o inciso I, do artigo 88, do ECA.

2. A supressão da situação irregular, tendo como consequência direta a impossibilidade de reclusão por motivo decorrente de desamparo social. São expressamente previstos os motivos passíveis de privação de liberdade, a saber, flagrante de ato infracional, ou determinação escrita e fundamentada por autoridade judicial.

3. Participação paritária e deliberativa da sociedade civil e do governo (tanto na órbita federal, quanto municipal e estadual) estabelecida pela existência dos Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente.

4. A hierarquização da função judicial, no qual é atribuído aos Conselhos Tutelares, exclusivamente em âmbito municipal, a competência para atuar nos casos em que não se refiram a ato infracional, ou impliquem decisões relevantes capazes de alterar a condição jurídica da criança e adolescente.

5. Previsão expressa da participação do Ministério Público na seara da criança e do adolescente.

Na atual conjuntura política, há o vislumbre dos direitos da criança e do adolescente como reflexo prático de uma “nova cidadania”, que seria pautada segundo Dagnino (1994), sob a ótica pluralista do direito e com fulcro nos princípios republicanos. Nesta visão, modifica-se o papel da sociedade como sujeito de direitos, e com ele, muda a situação específica das crianças e dos adolescentes. Com efeito, a partir da Constituição Federal de 1988, o novo paradigma absorvido pelos legisladores constituintes proporcionou outra roupagem à questão dos direitos sociais, incluindo a proteção à infância, com caráter de prioridade absoluta. No Brasil, há duas realidades bem distintas: uma formal (da legislação, das instituições públicas e da participação nos fóruns internacionais) e outra real, com as violações cotidianas cada vez mais bárbaras e cruéis, à margem do Estado Democrático de Direito.

Contemplar a infância como direito social implica conceber obrigações de caráter positivo por parte do Poder Público, com o objetivo de proporcionar o bem-estar e a justiça social, a fim de assegurar, a esta parcela da comunidade, uma existência digna, com a diminuição das desigualdades, possibilitando o desenvolvimento pessoal e social.

Destarte a previsão de um Sistema Específico Protetivo da Criança e do Adolescente. Segundo essa normativa, em consonância com o estatuto, a implementação desse sistema deve sempre vislumbrar a ação proativa das crianças e dos adolescentes e da população (através de seus representantes).

Assim sendo, fica delineia-se o papel de mediação entre sociedade e Estado, cabendo ao Ministério público o papel de representante da população. Atua, dessa maneira, preventiva e repressivamente, de forma a garantir a efetividade de políticas públicas voltadas para esta parcela da sociedade.

Nesse particular, assevera Canotilho (1999) que os direitos sociais abrangem um conjunto de tarefas conformadoras, tendentes a assegurar uma verdadeira dignidade social ao cidadão e uma igualdade real.

A sociedade brasileira consolida essa inclinação ao tratamento igualitário de crianças e adolescentes, especificamente com a proposta do estatuto da criança e do adolescente, que coloca o menor como sujeito de direitos e merecedor de atenção integral.

Reforçando o papel mediador, a atual Constituição Federal a consolida a Instituição do Ministério Público, que se apresenta como o guardião dos direitos fundamentais assegurados ao homem, defensor dos ideais democráticos e dos interesses sociais.

Nesse sentido, a tríade: Criança e Adolescente – Ministério Público – Políticas Públicas corresponde a uma nova dimensão no envolvimento dos direitos do homem, que busca afastar o caráter puramente assistencialista, de submissão e de favor com o qual o tema era encarado anteriormente, buscando maior conformidade com a atual conjuntura de democracia participativa.

### **2.1.6 Novos institutos de proteção de crianças e adolescentes**

- Política de atendimento

O Título I, do Livro II, da Parte Especial do Estatuto da Criança e do Adolescente, contém as disposições gerais da Política de Atendimento, esta que se encontra definida em seu artigo 86:

Art. 86 - A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Nesta previsão normativa, encontra-se consagrada a descentralização político-administrativa instituída pela Constituição Federal de 1988, que delegou diversos poderes, principalmente aos municípios, a fim de fortalecer-lhes a autonomia e aumentar a participação da sociedade nas ações estatais.

Desta forma, a municipalização, diretriz básica da política de atendimento, consiste em fazer com que a sociedade busque solucionar seus entraves com seus próprios recursos, através de seus diversos membros, sendo assistidos, no que couber, pela União.

Esta nova estrutura centrada na participação do cidadão orientado pela possibilidade de uma emancipação política e econômica permitirá ao município, ao nível do poder político, e à comunidade local, a critério da sociedade civil, operacionalizar os programas destinados às crianças e aos jovens, cabendo à União traçar as grandes diretrizes e estabelecer prioridades e à Unidade Federada adequá-las às realidades estaduais e supervisionar sua implementação.

Observa-se ainda que o artigo 87 do ECA prevê:

Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento:

- I - políticas sociais básicas;
- II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;
- III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;
- IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;
- V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Desta forma, configura-se a necessidade de intervenções positivas por parte do denominado Sistema de Proteção a criança e ao adolescente. Os Conselhos de Direito e os Tutelares, os demais órgãos estatais e o Ministério Público, tem a responsabilidade de fazer cumprir as diretrizes previstas no ECA. Corroborando com este entendimento, destaca Mendez (1997), que para que um sistema de garantia de direitos não ser apenas um luxo ornamental, deve ter, dentre outros requisitos, sujeitos capazes de acioná-lo. Ou se é sujeito de direito, tendo – se capacidade de uso real das técnicas jurídicas que asseguram a efetividade das normas, das garantias, ou se é objeto da compaixão - repressão, o que quer dizer que são outros - os adultos ou o Estado – aqueles que decidem o que, como e quando.

- Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente

Descrito no artigo 88 do Estatuto da Criança e do adolescente, assim prescreveu o legislador sobre sua criação:

Art. 88 - São diretrizes da política de atendimento:

[...] II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;  
[...]

Tais conselhos assumem um importante papel dentro da estrutura idealizada pela Lei 8.069/90, pois caracteriza-se por ser um órgão colegiado que detém a função de elaborar e controlar a execução das políticas para o atendimento dos direitos das crianças e adolescentes. Ademais, dispõe o artigo supracitado que é assegurada a participação popular paritária através de organizações representativas, ou seja, esses órgãos colegiados serão formados pelo mesmo número de membros do governo e da sociedade civil, que juntos detém personalidade jurídica para atuar no âmbito governamental quando interesses desta natureza estiverem em questão.

Desta forma, o Estatuto concede aos Conselhos o poder decisório, visto que todas as ações e iniciativas relativas às crianças e adolescentes devem passar sob o crivo desses por força de seu caráter deliberativo, sob pena de serem consideradas inconstitucionais.

De acordo com a parte final do referido artigo, a criação deste órgão será feita através de lei municipal, estadual e federal, devendo ser aprovada pelos órgãos legislativos respectivos, ou seja, Câmara de Vereadores, Assembléia Legislativa e Congresso Nacional. Há de se deixar claro, que os supramencionados conselhos atuarão em conjunto com os demais órgãos existentes no Sistema de Proteção á criança e ao adolescente.

- Fundo para Infância e Juventude

O Fundo para infância e juventude, que se encontra assim disposto no estatuto da Criança e do adolescente:

Art. 88 - São diretrizes da política de atendimento:

[...] IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados ao respectivo conselho dos direitos da criança e adolescente. [...]

Com sua fundamentação legal na Lei 4.320/64, que instituiu as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle de orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o fundo foi a forma encontrada pelo legislador do Estatuto como uma das possibilidades de obter-se recursos para financiar a política de atendimento, pois através desse é que o Conselho de Direitos deve representar os interesses infanto-juvenis quando da constituição dos orçamentos nos diversos níveis da Federação. Tal fundo, no entanto, fica vinculado ao Conselho, que disporá sobre sua aplicação de acordo com suas normas administrativas internas.

- Conselho Tutelar

Definido no artigo 131 da Lei 8.069/90, "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."

São características deste Conselho a atemporalidade, pois é de cunho permanente; e a autonomia, pois se encontra desvinculado de qualquer esfera da administração pública, pois possui sua competência delegada por lei. Também se extrai do referido artigo seu caráter não jurisdicional, ou seja, de não lhe ser vedado a criação de sanções para o não cumprimento de suas determinações. Neste sentido, pois, não cabe ao Conselho Tutelar a função de aplicar a sanção punitiva. Ele vai proteger. Vai encaminhar

crianças e jovens que não estejam sendo atendidos em seus direitos fundamentais a programas comunitários que supram as falhas de atendimento.

De acordo com a municipalização do atendimento instituída pelo artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente e 204 da Constituição Federal, o Estatuto estabelece, em seu artigo 132, que cada município deverá possuir pelo menos um Conselho Tutelar, composto de cinco membros, com participação ativa e constante da comunidade.

Assim, há efetivamente dois conselhos relativos aos direitos das crianças e adolescentes, com funções distintas, porém complementares, como analisa Seda (1993). No Conselho Municipal, a população indica representantes para participar de formulação e controle de política para crianças e adolescentes. No Conselho Tutelar, a população escolhe uma equipe de cinco pessoas com poderes legais para repor as coisas nos devidos lugares, quando crianças e adolescentes, individualmente identificados, forem mal tratados, ameaçados, ou violados em seus direitos, negligenciados, explorados (vitimados). Ambos são organizações do Estado.

Uma vez estabelecido que a questão da proteção à infância resume-se a um direito social, devendo ser tratado com efetivo direito de cidadania, torna-se mister compreender o mecanismo através do qual se busca efetivar essas garantias, bem como delinear o papel desempenhado pelo Ministério Público nesta relação. O tema da efetividade dos direitos sociais é analisado com muita propriedade por BOBBIO, (1992). Segundo este autor, problema que temos, diante de nós, não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados.

Descendo do plano ideal ao plano real, uma coisa é falar dos direitos do homem, direitos sempre novos e cada vez mais extensos, e justificá-los com argumentos convincentes; outra coisa é garantir-lhes uma proteção efetiva. Sobre isso, é oportuna a seguinte consideração: à medida que as pretensões aumentam, a satisfação delas torna-se cada vez mais difícil. Os direitos sociais, como se sabe, são mais difíceis de proteger do que os direitos de liberdade

No plano real, uma das formas de se garantir a proteção à infância é através de políticas públicas, envolvendo ações do Estado, bem como da família e da sociedade em geral.

A infância foi devidamente tratada pelo legislador constitucional (artigos 226/230), bem como infraconstitucional (Lei n. 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente). Logo, verifica-se que o problema, envolvendo a criança e o adolescente, não é legislativo e sim da execução das normas traçadas pela legislação. Esta realidade é bem diferente da vivida em outros tempos como, por exemplo, na época pós-1964, quando as políticas públicas não tinham uma relação com o direito. Hoje, existe a garantia legal, consubstanciada no Estatuto da Criança e do Adolescente, mas a realidade que se apresenta é a de “um país real, vivendo à margem de um país legal” (Meksenas, 2002).

Nesse caso, a questão centra-se na administração pública e na participação da comunidade com a execução de políticas públicas que visem a dar o integral cumprimento ao que foi estabelecido no capítulo da ordem social e na legislação menorista.

Como esclarece Frischeisen (2000) esta legislação orienta a administração na implementação das políticas públicas necessárias ao efetivo exercício dos direitos sociais, fixando pontos que não podem ser descumpridos e tampouco modificados, sob pena de inconstitucionalidade ou ilegalidade, resguardando o cidadão, oferecendo-lhe garantia quanto à omissão do Estado, através dos mecanismos de controle.

As políticas públicas, nesse sentido, devem ser compreendidas como as ações que buscam dar executoriedade à lei, ou seja, as ações voltadas para a concretização da ordem social, que visam à realização dos objetivos da República, a partir da existência de leis decorrentes dos ditames constitucionais.

Neste mesmo sentido, pontifica Veronese (1999):

Política pública não é sinônimo de assistencialismo e, muito menos, de paternalismo, antes é conjunto de ações, formando uma rede complexa, endereçada sobre precisas questões de relevância social. São ações, enfim, que objetivam a promoção da cidadania.

Com este referencial, ou seja, com ações conjuntas que possibilitem o cumprimento do que estabelecem a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do

Adolescente, é possível fazer uma análise das políticas públicas de atendimento à criança e ao adolescente, principalmente, as políticas sociais básicas referentes à educação, saúde, trabalho, esporte, habitação, cultura e lazer. Tais políticas devem:

a) buscar a efetivação da cidadania das crianças e dos adolescentes: o que implica reconhecer que não são benesses, ou favores políticos. Há necessidade de superar os papéis tradicionais desempenhados pelas crianças, adolescentes e seus responsáveis de “meros clientes, consumidores ou pacientes” dessas políticas públicas, concebendo-os como sujeitos de direitos.

b) a sua implantação decorre da nova sistemática jurídica: o que requer uma vontade política do administrador em fazer cumprir o que estabelece a lei. A discricionariedade administrativa direciona-se pela prioridade que se deve dar à criança e ao adolescente. O administrador vincula-se ao que estabelecem a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente.

A partir destas premissas, podemos elencar medidas de proteção aos direitos fundamentais dos jovens de duas naturezas: estritamente protetivas e sócio-educativas. O artigo 98 do ECA estabelece que as medidas de proteção serão aplicadas sempre que houver violação dos direitos estabelecidos no próprio ECA por "*ação ou omissão da sociedade ou do Estado*", ou "*por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável*".

A nomenclatura de "*medidas de proteção*" é emblemática na determinação da natureza destas medidas. A legislação menorista está embasada na doutrina da *proteção integral*, que reconhece na criança e no adolescente indivíduo portadores de necessidades peculiares, não se olvidando a sua condição de pessoas que se encontram em fase de desenvolvimento psíquico e físico, condição que os coloca em posição de merecedores de especial atenção por parte do Estado, da sociedade e dos pais ou responsáveis.

Nem sempre a medida protetiva tem caráter judicial, podendo ser aplicada pelo conselho Tutelar. No entanto, na maior parte das hipóteses, a aplicação deste tipo de medida é judicial. A ação é movida pelo Ministério Público, cuja legitimidade verte do artigo 201, inc. VIII, do ECA

Não devemos olvidar que a possibilidade de atuação do Ministério Público não anula e legitimidade concorrente da criança ou adolescente e de seus pais ou responsáveis. Neste caso, a intervenção do órgão ministerial será obrigatória, sob pena de

nulidade, nos termos do artigo 204 do ECA. Nesse sentido, o Parquet atua como mediador na implementação e cumprimento de condutas.

As medidas sócio-educativas não deixam de ser uma espécie de medida de proteção, embora voltadas a situações nas quais se verifiquem um comportamento do adolescente (não criança, ou seja, somente são aplicáveis para atos cometidos a partir dos doze anos de idade) subsumível em uma tipologia de *crime* ou *contravenção*, nos termos do artigo 103 do ECA. Essas ações são conhecidas popularmente por atos infracionais.(Vide anexo 1)

É de se grafar que a medida sócio-educativa não tem natureza de pena, ou seja, *não é punição*. As medidas sócio educativas estão elencadas no artigo 112 do ECA. A advertência é típica medida a ser aplicada em remissão e deve ser relegada aos casos de menor gravidade, cometidos sem violência contra a pessoa ou grave ameaça, e envolvendo adolescente sem antecedentes.

A execução de medida faz-se através de um orientador, que deve ser escolhido preferencialmente entre profissionais ou agentes de serviços estatais de assistência social ou conselheiros tutelares.

Nesta situação também se faz presente o papel do Ministério Público, atuando como proponente da aplicação da medida sócio-educativa e fiscal legal.

### **3. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO PIAUÍ: MEDIAÇÃO DE POLÍTICAS PARA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE NO CASA**

O Ministério Público do Estado do Piauí, apesar de instituição historicamente existente desde a época das primeiras instituições republicanas brasileiras, somente teve sua organização preconizada em lei específica no ano de 1993.

Com o advento da Lei Orgânica do Ministério Público, este estado foi contemplado com a padronização da instituição e com o estabelecimento da mesma de acordo com a previsão da Constituição de 1988. Sob o aspecto formal, a digressão histórica acerca dessa Instituição no Piauí tem semelhança com a trajetória histórica no restante do Brasil, já comentada no Capítulo 2.

Antes da análise específica das ações implementadas, se faz fundamental delinear as feições do Ministério Público no Estado do Piauí.

#### **3.1 Organização e Composição do Ministério Público Estadual**

De acordo com a Lei de Organização, o Parquet estadual é composto de:

1. Órgãos da Administração Superior do Ministério Público: I – a Procuradoria Geral de Justiça; II – o Colégio de Procuradores de Justiça; III – o Conselho Superior do Ministério Público IV – a Corregedoria Geral do Ministério Público.
2. Órgãos de Administração do Ministério Público: I – as Procuradorias de Justiça; II – as Promotorias de Justiça;
3. Órgãos de execução do Ministério Público: I – o Procurador Geral de Justiça; II – o Conselho Superior do Ministério Público; III – os Procuradores de Justiça; IV – os Promotores de Justiça;
4. Órgãos auxiliares do Ministério Público, além de outros que poderão ser criados: I – o serviço de Defesa Comunitária – DECOM; II – os Centros de Apoio Operacional; III – a Comissão de Concurso; IV – o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional; V – os Órgãos de Apoio Administrativo; VI – os Estagiários.

Vale ressaltar que cada promotoria atua especificamente em sua seara, contando atualmente o estado do Piauí com 153 comarcas / promotorias destacando-se a Promotoria da Infância e da Juventude, com sede em Teresina.(Anexo 2 )

O ingresso à carreira do Parquet se fará através de aprovação prévia em concurso público de provas e títulos, facultado o exame psicotécnico, organizado e realizado pela Procuradoria Geral de Justiça, podendo inscrever-se no concurso Bacharéis em Direito há pelo menos dois anos, de comprovada idoneidade moral.

### **3.2 Da Competência e das funções**

Além das funções previstas na Constituição Federal, Constituição Estadual, nesta e noutras leis, compete de forma principal ao Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil públicas para: a) proteção dos direitos constitucionais; b) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, aos deficientes físicos, às minorias étnicas e ao consumidor; pleitear a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou dos Municípios, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participe o Poder Público; interpor recurso ao Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, ao Supremo Tribunal Federal ao Superior Tribunal de Justiça, sempre que forem desatendidos os interesses tutelados pelo Ministério Público (exercer controle sobre as políticas públicas, em geral).

São atribuições do Promotor de Justiça em matéria de infância e adolescência: Exercer as atribuições conferidas ao Ministério Público no Estatuto da Criança e do Adolescente e na legislação correlata; Participar de organismos de defesa da criança e do adolescente, quando obrigatória por lei ou conveniente a participação do Ministério Público; Intervir nos processos que envolvam interesse de crianças e adolescentes; Fiscalizar as entidades relacionadas com os interesses das crianças e adolescentes, bem como as casas de diversões de todos os gêneros e os estabelecimentos comerciais, fabris e agrícolas , promovendo as medidas que se fizerem necessárias; Promover o inquérito civil e ação pública para a defesa dos direitos e interesses constitucionais e legais das crianças e dos adolescentes;

Na consecução de seus objetivos, atua o Ministério Público em duas vertentes: ações extrajudiciais e atuação e caráter judicial.

O atual perfil institucional do Ministério Público o apresenta como “fiscal da lei e defensor dos interesses sociais”, com o dever de zelar para a concretização da ordem social, da cidadania e da dignidade da pessoa humana, que são fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Na área da infância e da juventude, a atuação Ministerial está traçada nos artigos 200 a 205 do Estatuto da Criança e do Adolescente, podendo ocorrer como “parte processual”, ou “fiscal da lei”, mas, nas duas hipóteses, como defensor intransigente dos direitos da criança e do adolescente.

Cabe, neste sentido, destacar que uma vez estruturado como meio para a materialização das políticas públicas para a infância e juventude, não se pode olvidar que a inserção do Ministério Público nesta legislação ocorreu de modo consciente, como forma de garantia de sua concretização. O Promotor de Justiça deixou de ser um mero fiscalizador da aplicabilidade da lei para atuar como um verdadeiro agente político. Deixou de ser o defensor do Estado, para assumir a defesa das crianças e dos adolescentes.

Este novo papel do Ministério Público tem proporcionado uma significativa mudança no Poder Judiciário, diante do instrumental jurídico colocado à sua disposição. Com efeito, ações judiciais de natureza social, coletiva e difusa passaram a integrar a rotina dos julgamentos de nossos tribunais, devido a atuação desta instituição. Esta nova sistemática de proteção dos direitos sociais foi descrita como: judicialização das políticas públicas que leva os membros do Judiciário a, não só dizer o direito tido como justo, mas também a preencher determinados conceitos a partir da interpretação constitucional (Frischeisen. 2000).

Nesta nova sistemática institucional, especificamente em relação à criança e ao adolescente, o Ministério Público passou a exercer dois papéis distintos:

- a) usufrutuário da política pública;
- b) garantidor da formulação e execução da política pública.

A primeira situação é detectada na área da infância, quando da aplicação das medidas de proteção previstas no ECA. É sabido que o Promotor de Justiça, ao conceder remissão ao adolescente infrator, pode, de forma cumulativa, aplicar-lhe medida de proteção. Esta, muitas vezes, traduz-se em ações de política pública, como programas de auxílio à

família, à criança e ao adolescente (prevista no artigo 101, IV do supramencionado diploma legal), ou de auxílio, orientação e tratamento de alcoólatras e toxicômanos (101, VI, do ECA).

No caso de omissão, inexistência, ou deficiência de políticas públicas, pode o Ministério Público, via ação judicial, ou extrajudicial, intervir para a sua concretização. Judicialmente, através das ações civis públicas e, extrajudicialmente, mediante o inquérito civil, procedimento preparatório de inquérito civil (com o compromisso de ajustamento) e recomendações. Pode ainda, utilizando-se da estrutura da Promotoria auxiliar, indiretamente, aqueles órgãos que também exercem a função de formuladores de política pública, através de fornecimento de informações, ou dados relativos a questão tratada.

No que diz respeito às ações judiciais, trata-se de inovação legislativa, via ação civil pública (de caráter individual inclusive) que nem sempre encontra ressonância nos tribunais, diante do caráter inovador e de ruptura de um sistema.

Com efeito, até o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente, a atuação judicial do Ministério Público mostrava-se limitadíssima, apresentando um caráter individual. O novo modelo rompe com este sistema, admitindo todo tipo de ação judicial para a proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, em caráter individual, ou coletivo, o que representa algo significativo e inovador.

Este sistema altera a sistemática tradicional, rompendo com o sistema quase absoluto da independência dos Poderes, vez que permite ao Judiciário, com base na lei, ditar os caminhos a serem seguidos quanto às políticas envolvendo criança e adolescentes.

Neste tipo de atuação são tomadas medidas de ordem repressivas, visando reparar a omissão do Poder Executivo no tocante à efetividade de implementação de direitos. Vale ressaltar que a ação do Parquet pode se dar em diversas searas, tais como: educação, saúde, lazer, conforme exemplos (Anexo 3).

Já a atuação extrajudicial ocorre, quando o Promotor busca garantir a efetivação das políticas públicas, sem a necessidade de se socorrer do Judiciário.

Este trabalho pode ser realizado, diretamente, pelo Promotor de Justiça, junto ao Prefeito, Vereadores, Secretários Municipais, Conselhos de Direitos, ou mesmo junto aos órgãos da administração Estadual, para o direcionamento das políticas que melhor atendam à população infanto-juvenil.

Também pode efetivar-se mediante a instauração de inquérito civil, onde se buscará a lavratura de um termo de ajustamento de conduta, com homologação do Conselho Superior do Ministério Público.

Essa atuação extrajudicial é a mais característica do papel de mediação, posto não haver a atuação do Parquet com órgão judicial, e sim uma ATUAÇÃO POLITICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO, no qual ele efetivamente exerce “controle social”, conforme pode exemplificar-se (Anexo 4).

### **3.3 Do Acesso ao Ministério Público**

Por seu específico papel de detentor da defesa dos direitos coletivos, poderá o Ministério Público Estadual agir de ofício, mediante simples apreciação de situação de violação de direitos, ou mediante denuncia efetuada por qualquer cidadão, associação representativa da sociedade civil, sindicato ou entidade fundacional.

Observados os requisitos de competência previstos em Lei, a procedimento e diligencias e de verificação da situação será instaurado, podendo o Promotor promover de imediato a instauração de Inquérito Civil, do qual poderá ou não resultar a instauração das vias judiciais de controle (ressaltada a ação civil pública, por seu caráter democrático).

Após a descrição dos aspectos estruturais do Ministério público Estadual, passemos à análise específica da orientação Ministerial no ano de 2002, especificamente no tocante ao Centro social de Apoio a Criança e ao Adolescente (CASA)

### **3.4 A Atuação do Ministério Público no CASA**

Inicialmente, antes de adentrarmos no estudo específico das ações do Ministério Público, cabe-nos contextualizar a realidade do sistema de proteção ao menor em Teresina, iniciando por explicitar a natureza do CASA – Centro Social de Apoio a Criança e ao Adolescente, assim denominado no ano de 2002 e atualmente chamado Centro Educacional Masculino (CEM).

Há atualmente seis centros mantidos pela SASC – Secretaria de Assistência Social do estado do Piauí, sendo eles: Centro Educacional Masculino (CEM), Centro Educacional de Internação Provisória (CEIP), Semi-Liberdade, Complexo em Defesa da Cidadania, Centro Educacional Feminino (CEF), Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviço à Comunidade (PSC).

A manutenção do centro de proteção em questão efetuava-se conjuntamente com outras entidades componentes do Sistema de Proteção do menor, a saber:

- Ministério público
- Conselho Tutelar
- Juizado da Infância e da Juventude
- Conselho municipal dos direitos do menor, dentre outros.

Neste sentido, consubstancia-se a necessidade de parceria dentre os órgãos componentes deste sistema, especificamente observando-se a atuação mediadora exercida pelo Ministério Público, representada pelas Promotorias da Infância e da Juventude, que atuam impelindo o Poder Executivo ao cumprimento de medidas e apoiando as entidades que não tem poder de ofício para mediar as relações Estado-sociedade (na seara da criança e do adolescente, esses órgãos seriam os Conselhos).

O CASA era mantido como um centro de internação – portanto aplicação de medidas punitivas - sem no entanto manter condições estruturais para a ressocialização dos menores ali recolhidos.

A situação analisada especificamente se passou no mês de maio do ano de 2002, quando alegando torturas e superlotação, os menores internados no Casa realizaram uma rebelião, destruindo todo o prédio e matando um dos internos.

- Perfil do adolescente do CASA

Cumprir caracterizar esse adolescente cuja internação era mantida à época. No caso específico do Piauí, é grande o número de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, aqui entendida como o resultado negativo da relação entre a disponibilidade de recursos materiais ou simbólicos dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais, que provêm do Estado, do mercado e da sociedade (Abramovay et alii, 2002).

No caso do Brasil, parcelas significativas da juventude vivem sob condições sociais e econômicas que a tornam vulneráveis. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população brasileira de jovens (faixa etária de 15 a 24 anos) é composta por mais de 34 milhões de indivíduos (IBGE, 2000). Desse total, cerca de 40% vivem em famílias em situação de extrema pobreza – com renda per capita familiar de até ½ salário mínimo.

Segundo a definição da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), a juventude está vinculada a uma categoria essencialmente sociológica e indicaria o processo de preparação para os indivíduos assumirem o papel adulto na sociedade, tanto no plano familiar quanto no profissional, estendendo-se dos 15 aos 24 anos (Waiselfisz, 2004). A associação entre juventude e violência, masculinidade, aventura e transgressão é antiga. Ela faz parte da concepção inserida no imaginário popular acerca da juventude. Atualmente, chamam a atenção os discursos que tendem ao alarmismo e que, por isso, propiciam a difusão de estigmas e temores em relação à juventude. Os jovens – principalmente os pobres e negros – surgem como “sujeitos perigosos”.

Se observarmos a relação juventude – pobreza – exclusão social, facilmente observaremos que nela se encaixa o jovem internado no CASA, inferindo que os mesmos não têm consciência de seu direito social, como cidadãos que são. Não tem uma visão do adolescente como pessoa em desenvolvimento e como sujeito de direitos. Para eles, o envolvimento com a criminalidade não pode ser tratado como uma opção individual, mas está relacionado a uma série de condições sociais, econômicas e culturais que podem levá-lo a cometer um ato infracional. Assim, entendemos a rebelião em um contexto de exclusão social e falta de estratégias de ressocialização dos adolescentes em conflito com a lei que possibilitem a eles desenvolver seu potencial enquanto seres humanos.

Destarte, vislumbramos na Instituição em tela uma concepção a partir do “referencial de que é possível controlar os comportamentos delinquentes por meio da repressão e da sanção a posteriori, ou, ao menos, [da noção] de que deve ser assim, independentemente da eficácia do sistema penal” (Roché, 1998). Seria, destarte, a rebelião uma consequência do estado de exclusão social vivenciado pelos jovens recolhidos à instituição de menores, seguindo-se Rolnik (1999), a exclusão social, seria um conceito que associa o acúmulo de deficiências de várias ordens à falta de proteção social..

A noção de exclusão considera não apenas a falta de acesso a bens e serviços que signifiquem a satisfação das necessidades básicas, mas também a ausência de acesso à segurança, justiça, cidadania e representação política. É uma forma de analisar como e por que indivíduos e grupos não conseguem ter acesso ou beneficiar-se das possibilidades oferecidas pelas sociedades e economias.

A Região Nordeste do Brasil se apresenta no terceiro lugar no tocante à percentagem nacional de jovens sofrendo medidas sócio – educativas (SSE), segundo análise abaixo:

Tabela 2 – Número de adolescentes e jovens no SSE e percentagem da população total de adolescentes (12-18 anos), segundo Região (2002).

<b>ESTADO</b>	<b>N.º ADOLESCENTES E JOVENS NO SSE*</b>	<b>% EM RELAÇÃO AO TOTAL BRASIL</b>	<b>% DA POPULAÇÃO DE 12 A 18 ANOS **</b>
1. SUDESTE	22.022	56%	0,2%
2. SUL	6.413	16%	0,2%
3. NORDESTE	5.494	14%	0,07%
4. CENTRO- OESTE	3.601	9%	0,2%
5. NORTE	2.048	5%	0,1%
<b>TOTAL BRASIL</b>	39.578 (39.961)*****	100%	0,2%

Fonte: da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente/SEDH baseado em informações fornecidas pelos estados – 2002.

Conforme a análise da Tabela 3, podemos inferir que apesar do alto nível de exclusão social, não apresenta o Estado do Piauí grande número de medidas ações preventivas, sendo pequeno o número de adolescentes cumprindo medidas sócias educativas da Promotoria da Infância e da Juventude no estado.

Tabela 3 - Número de adolescentes e jovens no sistema sócio-educativo (SSE), porcentagem em relação no SSE no Brasil e porcentagem em relação à população de 12 a 18 anos no Brasil

<b>ESTADO</b>	<b>N.º DE ADOLESCENTES E JOVENS NO SSE *</b>	<b>% EM RELAÇÃO AO TOTAL BRASIL</b>	<b>% DA POPULAÇÃO DE 12 A 18 ANOS **</b>
SÃO PAULO	19.747	50%	0,4% (4.969.260)
PARANÁ	3.245	8,2%	0,25% (1.330.424)
CEARÁ	2.659	6,7%	0,25% (1.192.614)
SANTA CATARINA	2.150	5,4%	0,3% (747.721)
RIO DE JANEIRO	1.706	4,3%	0,1% (1.766.054)
GOIÁS	1.618	4,1%	0,2% (719.969)
DISTRITO FEDERAL	1.423	3,6%	0,5% (292.805)
RIO GRANDE DO SUL	1.018	2,6%	0,1% (1.328.345)
PERNAMBUCO	951	2,4%	0,1% (1.238.020)
PARÁ	484	1,2%	0,05% (1.052.098)
BAHIA	475	1,2%	0,02% (2.217.805)
PARAÍBA	438	1,1%	0,1% (555.751)
RONDÔNIA	423	1,1%	0,2% (223.851)
AMAPÁ	402	1%	0,5% (81.716)
MINAS GERAIS	373	0,9%	0,01% (2.578.723)
AMAZONAS	344	0,9%	0,1% (475.494)
RIO GRANDE DO NORTE	332	0,8%	0,1% (442.239)
MARANHÃO	298	0,8%	0,03% (1.033.504)
MATO GROSSO DO SUL	288	0,7%	0,1% (307.103)
MATO GROSSO	272	0,7%	0,1% (384.990)
ALAGOAS	253	0,6%	0,05% (470.403)

ACRE	222	0,6%	0,2% (94.271)
ESPÍRITO SANTO	196	0,5%	0,05% (460.756)
TOCANTINS	119	0,3%	0,05% (194.286)
SERGIPE	88	0,2%	0,03% (290.651)
RORAIMA	54	0,1%	0,1% (53.934)
PIAUI	90	0,24%	0,032% (300.125)
TOTAL BRASIL	39.578	100%	0,2% (25.001.051)

Fonte: da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente/SEDH baseado em informações fornecidas pelos estados – 2002.

A pesquisa documental efetuada com fulcro de nos remeter á época da rebelião ocorrida no CASA, levou á seguinte constatação: a demanda por atuação do Órgão Ministerial surgiu a partir da fiscalização por parte da sociedade civil, representada pelo Conselho Tutelar e pelo Conselho Municipal dos direitos do menor de Teresina (dados colhidos em entrevistas realizadas com membros do Ministério Público do estado do Piauí, em 2005).

Nesse contexto, não obstante a existência da previsão constitucional e da competência específica do Ministério Público estadual, pudemos visualizar que a atuação do Ministério Público foi discreta no tocante à defesa dos direitos dos internos do CASA.

O efetivo papel mediador do controle político - social, só ocorreu, segundo os dados coletados, após a intervenção do Ministério da Justiça, através de denúncia expressa contra o estado do Piauí na Corte Interamericana de Direitos, pressionando à implementação de políticas de melhoria no atendimento no CASA.

Vale ressaltar que o Parquet foi acionado somente quando já haviam sido tomadas medidas de absoluto desrespeito aos direitos sociais elencados no ECA – Estatuto da criança e do Adolescente, posto já ter o Poder público levado menores ao recolhimento na Casa de Custódia do estado, situação esta que afronta a própria Constituição Federal..

Vislumbra-se novamente uma visão referente á Doutrina do Menor Irregular, que determina no menor um risco potencial à sociedade (Silva, 1997), sendo possibilitada inclusive a equiparação da criança e do adolescente ao adulto, conforme ocorreu, no caso analisado.

A ação do Ministério Público fora efetuada de forma repressiva, de ordem extrajudicial, posto o caso ter passado à análise do Ministério da Justiça. Olvidou o Parquet

estadual da possibilidade de medidas preventivas de manutenção das garantias sociais, bem como de seu papel protetivo no tocante à proteção do menor.

Destarte, pode-se analisar que o aparato de recursos materiais e de pessoal para a consecução dos objetivos elencados no Estatuto da Criança e do Adolescente ainda é insuficiente, levando-se em conta que existe somente uma Promotoria especializada na proteção ao menor em Teresina.

Ademais, segundo os dados coletados, ainda é frágil a consciência dos cidadãos piauienses (considerados em números gerais) acerca dos direitos participativos de cidadania ativa, situação esta que fragiliza o relacionamento da sociedade civil com o Ministério Público.

## CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

A influência do Ministério Público como mediador de políticas para a criança e o adolescente é profunda. Seu novo papel institucional, de ponte de ligação entre a sociedade civil e o Estado, atuando em parceria com diversos órgãos do sistema de proteção ao menor é claramente previsto pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Não obstante sua participação processual há o desempenho de uma função política de controle social, sendo, de suma importância a configuração desta Instituição como defensor dos direitos da sociedade.

Na cidade de Teresina, pudemos vislumbrar ação do Órgão Ministerial através da pesquisa de documentos públicos referentes à rebelião ocorrida no CASA – Centro de Apoio à criança e ao Adolescente, em maio do ano de 2002.

Apesar da instalação da Promotoria da infância e da juventude nesta capital, conforme prevê a resolução 113 do CONANDA – Conselho Nacional de Defesa dos direitos da Criança e do Adolescente (anexo 5), ainda tem pouca abrangência as ações implementadas, existindo pouca ação preventiva nas instituições de atendimento ao menor.

Tal situação independe da previsão de recursos para a implementação de mecanismos de melhora do atendimento ao menor, uma vez que pudemos inferir da análise do Relatório de Gestão do ano de 2002 da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (Anexo 6), que houve dotações específicas para a política de defesa da criança e do adolescente em nosso estado.

A possibilidade da ação preventiva do Ministério Público, e sua ação na área da infância e da juventude, como “parte processual”, ou “fiscal da lei” encontra-se delineada, no entanto, pudemos vislumbrar que, no estado do Piauí, a rigor, a instituição perfaz mais o papel de agente processual, atuando através da via judicial de implementação de políticas.

Não se pretende negar a necessidade da atuação judicial na defesa dos direitos da criança e do adolescente, no entanto, devemos lembrar que limitar-se a via judicial, significa, muitas vezes, coadunar com a concepção de “menor infrator”, analisando a questão da menoridade somente como *Jus accusatoni*, tomando o menor como potencial risco social.

Cabe, neste sentido, destacar que uma vez estruturado como meio para a materialização das políticas públicas para a infância e juventude, não se pode olvidar que a

inserção do Ministério Público nesta legislação ocorreu de modo consciente, buscando inseri-lo na estrutura do ECA – Estatuto da Criança e do adolescente como órgão capaz de efetuar a paradigmática mudança na visão da tutela infantil: A ANÁLISE DO DIREITO DO MENOR COMO EFETIVO DIREITO DE CIDADANIA, inserido no rol de direitos sociais e pressupostos fundantes do estado democrático Brasileiro.

Assim, o Promotor de Justiça deixou de ser um mero fiscalizador da aplicabilidade da lei para atuar como um verdadeiro agente político. Deixou de ser o defensor do Estado, para assumir a defesa das crianças e dos adolescentes. Cabe á ele a atuação protetiva e preventiva, através das medidas elencadas pela lei, de cunho sócio – educativo, primando pela defesa do menor como sujeito de direitos.

No caso em questão, não houve atuação protetiva, em contraposição ao novo papel de agente político da lei, não pugnou o Ministério Público da busca pela busca e análise social da questão do menor, e do significado da rebelião como fruto de um processo de exclusão social ao que o jovem de baixa renda no Piauí é impelido.

Frisamos que observar a criança e o adolescente em situação de risco - termo que substitui o pejorativo “menor infrator” – como sujeito de direitos, é premissa fundamental de uma configuração democrática participativa, baseada na cidadania ativa. Não cabe mais ao Parquet visualizar nas instituições para menores locais de cumprimento de pena e ajustamento de conduta, mas sim proporcionar condições para a ressocialização dos jovens cidadãos.

Entendemos que este novo papel do Ministério Público tem a função de proporcionar uma significativa mudança no Poder Judiciário, posto, implementar ações judiciais de natureza social, coletiva e difusa em nossos Tribunais. Nesse sentido, logrou êxito o nosso objetivo de verificar a consolidação do Parquet como um novo ator no processo de controle social, cujo papel definiu-se como mediador, elo entre o Estado e a sociedade civil, uma vez que os setores público e privado encontram-se mesclados, conferindo um “novo associativismo”, uma nova forma de efetivar as pretensões sociais. Sugerimos, no entanto, maior preocupação com a questão social e fortalecimento da ligação com as outras Instituições do Sistema Protetivo de Menores (Secretarias, Conselhos Tutelares e Municipais), posto este elo ser a chave para efetivação de políticas públicas que garantam o cumprimento de nossos diplomas legais.

Dadas as limitações do nosso trabalho, apontamos como campo de interesse para aprofundamento posterior o estudo Instituições garantidoras da cidadania e do acesso á

informação pública, cujos papéis, tal qual o do Ministério Público tenham se convertido em defensores dos direitos sociais e ator de controle público para efetivação dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Alfim, concluímos ter realmente entrado o Sistema Democrático Brasileiro em uma nova “Era de Direitos” (Bobbio 1992), na qual segundo, é visível e crescente a expansão do Direito, de seus procedimentos e instituições sobre a política e a sociabilidade da vida contemporânea, apresentando-se o Ministério Público como mola propulsora desta **RENOVAÇÃO DEMOCRÁTICO REPUBLICANA DE CARÁTER PARTICIPATIVO**, rumando para a garantia e efetivação dos direitos dos cidadãos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abramovay, Miriam et alii. **Avaliação do programa Abrindo Espaços na Bahia.**

**Brasília:** UNESCO, Observatório de Violências nas Escolas, Universidade Católica de Brasília, UNIRIO, 2003.

\_\_\_\_\_. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas.** Brasília: UNESCO, BID, 2002.

ALVIM, Arruda. **Manual de Direito Processual Civil.** Vol. 1 - Parte Geral, 7.ed. Revista, Atualizada e Ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

ALTHUSSER, Louis. *Montesquieu, la politique et l'histoire.* Paris: PUF, 1974.

ANDRADE. J.E. **Conselhos Tutelares, sem ou cem caminhos?** São Paulo: Veras, 2000.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Cidadania, Direitos Humanos e Democracia: Reconstruindo o conceito liberal de cidadania.** In Revista do SAJU – Para uma visão crítica e interdisciplinar do direito. Porto Alegre: Faculdade de Direito da UFGS, Vol, nº 2, 1999;

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério público e política no Brasil.** São Paulo: Educ/Sumaré, 2002.

ARENDT, Hannah. **Crises da República.** São Paulo: Perspectiva, 1973.

ARRUDA JR., E. (org). **Lições de Direito Alternativo.** São Paulo: Acadêmica. 1992.

AVRITZER, Leonardo. **A Moralidade da Democracia..** Belo Horizonte: UFMG, 1996.

\_\_\_\_\_. **Um Desenho Institucional para o Novo Associativismo.** São Paulo. Lua Nova, nº 39, 1997.

BENEVIDES, M.V.M. **Cidadania e Democracia.** São Paulo. Lua Nova. Nº 33, 1994.

BENHABIB, Seyla. *Models of Public Space: Hanna Arendt, the Liberal Tradition, and Jurgen Habermas. Habermas and the Public Sphere.* Cambridge: MIT Press 1996.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. **O Futuro da Democracia.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.** 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Código de Processo Civil.** São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL. **Estatuto da criança e do Adolescente.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1998..

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma Do Estado Dos Anos 90:** Lógica e Mecanismos de Controle. Trabalho apresentado à 2ª reunião do Círculo de Montevidéu. Barcelona, 1997.

BRESSER PEREIRA, L.C; GRAU, N.C. **O Público não-estatal na Reforma do Estado.** Rio de Janeiro: FGV, 1999.

BURDEAU, Georges. *L'Etat.* Paris: Seuil, 1970.

BRÜNING, Raulino Jacó. **História do Ministério Público Catarinense**. Florianópolis: Habitat, 2002.

BULHÕES, Francisco Pereira. **Falhas do novo Código de Menores**. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

CAMPILONGO, Celso F. **Assistência Jurídica e Realidade Social**: Apontamentos para uma Tipologia dos Serviços Legais. In O Direito na sociedade complexa. São Paulo: Max Limonad, 2000.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra - Portugal: Almedina, 1999.

CARVALHO, D.B.B. de. **Criança e Adolescente**. Ms. 1999.

CARVALHO, J.M. **Entre a Liberdade dos Antigos e a dos Modernos: A República no Brasil**. Dados. Vol. 32, nº. 3, 1989.

CARVALHO, José dos Santos. **Direito Administrativo**. 11.ed. Rio de Janeiro: lúmen Júris, 2004.

CERVO, Amado Luiz e BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002.

CITTADINO, Giselle. **Pluralismo, direito e Justiça Distributiva**. São Paulo: Lúmen Júris, 2004.

CHAUÍ, M. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Atica, 1995.

\_\_\_\_\_. **Cultura e Democracia**. São Paulo: Moderna, 1984.

COMPARATO, F. K. **A nova cidadania**. São Paulo: Cedec, Revista Lua Nova, 1993, nº 28/29.

CORREA, D.C. **A construção da cidadania: Reflexões Histórico – Políticas**. Ijuí: Unijui, 2000.

CUNILL, Nuria. *La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: En Búsqueda de Nuevos Sentidos. Reforma y Democracia*, nº 4. CLAD. Caracas, 1995.

DAGNINO, Evelina. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania em Anos 90: Política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**, São Paulo, Saraiva, 2002.

DINIZ E. **Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90**. São Paulo em Perspectiva. Vol. 10, nº 4. SEADE. Out-dez. 1996.

FARIA, José Eduardo. **Justiça e Conflito: os juízes em face dos novos movimentos sociais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas públicas – A responsabilidade do administrador e o Ministério Público**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

GOHN. M da G. **Conselhos Gestores e participação sócio – política**. São Paulo: C Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **O Cenário da participação em práticas de gestão da coisa pública no Brasil no final do milênio: as mudanças no caráter do associativismo**. Cadernos Cidadania-Textos. Campinas, No. 12. Julho de 1998.

\_\_\_\_\_. **O Novo Associativismo e o Terceiro Setor**. Revista Serviço Social e Sociedade, n. 58, São Paulo: Cortez, Nov. 1998.

GUIMARÃES JUNIOR, J.L.. **Ministério público – Instituição e Processo**. São Paulo: Atlas, 1997.

GONÇALVES, Edílson Santana. **O Ministério Público no Estado democrático de Direito**. Fortaleza: ABC Fortaleza, 2000.

HABERMAS, Jurgen. **Uma Conversa Sobre Questões da Teoria Política**. Novos Estudos, nº 47. São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_. *The Theory of Communicative Action*. Boston: Beacon Press, 1987.

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Maria de Andrade. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1991.

\_\_\_\_\_. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1999.

LYRA FILHO, Roberto. **Para um Direito sem dogmas**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2000.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976..

MAZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

MEIRELLES, H. L. **Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, “Habeas Data”**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MEKSENAS, Paulo. **Cidadania, Poder e Comunicação**. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

MELLUCCI, A. *Social Movements and the Democratization of Everyday Life. Civil Society and the State*. Londres: Verso, 1988.

\_\_\_\_\_. **Movimentos Sociais**, Renovação Cultural e o Papel do Conhecimento. *Novos Estudos* n° 40. São Paulo, 1994.

MENDEZ, E.G. **Cidadania da criança**: a Revolução Francesa com 200 anos de atraso. *Revista Inscrita. Revista do Conselho federal de Serviço Social*. Rio de Janeiro, ano 1, n° 1, p.28 – 32, nov. 1997.

MENDEZ, Emilio Garcia; COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **Das necessidades aos direitos**. São Paulo: Malheiros, 1994.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueredo. **As Funções Essenciais à Justiça na Constituição de 1988**. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, Rio de Janeiro, n° 43, pgs. 30/40, 1991.

\_\_\_\_\_. Diogo de Figueiredo. **Globalização, Regionalismo, Reforma do Estado e da Constituição**. In *Revista de Direito Administrativo* n° 211. Rio de Janeiro: Renovar. Jan/mar, 1998.

\_\_\_\_\_. **Entre o Estado e o mercado**: o público não-estatal in *O Público não Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

MOUFFE C. *Democratic Citizenship and the Political Community: Dimensions of Radical Democracy*. Londres: Verso. 1992.

PARRA FILHO, Domingos e SANTOS, João Almeida. **Metodologia científica**. São Paulo: Futura, 1998.

PEREIRA, Luis Carlos. **O Estado republicano**. In: *Lua nova*, n° 44. São Paulo, 1999.

PRESSBURGER, Miguel. **A Construção do Estado de Direito e as Assessorias Jurídicas Populares**, Coleção Seminários - AJUP/FASE, n.º 15 - Discutindo a Assessoria Popular, Rio de Janeiro - junho/,1991;

ROCHÉ, Sebastian. *Sociologie politique de l'insecurité. Violences urbaines, inégalités et globalisation*. Paris: PUF, 1998.

ROLNIK, Raquel. **Regulação urbanística e exclusão territorial**. São Paulo, Pólis, 1999. 146 p. Publicação Pólis, 32)p.7.

ROSANVALLON, Pierre. *La Democratie inachevéé*. Paris: Gallimard, 2002.

SANSEVERINO, Milton. **O Ministério Público e o Interesse Público no Processo Civil**. in Rev. Forense, vol 254, ano72, Rio de Janeiro: abril - maio - junho de 1976.p.198

SÊDA, Edson. **Construir o passado ou como mudar hábitos, usos e costumes, tendo como instrumento o Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Malheiros, 1993.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Por uma concepção multicultural de direitos humanos**. Lua Nova, nº 39. São Paulo, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1999.

\_\_\_\_\_. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 3.ed.São Paulo: Malheiros,2002.

SILVA, M.D. **Infância (Des)assistida e política de proteção especial**. Teresina. SERSE/ UNICEF/UFPI/NUPEC, 1997.

SKINNER Q. *On Justice, the Common Good and the Priority of Liberty. Dimensions of Radical Democracy*. Org. Chantal Mouffe. Londres: Verso. 1992.

SPINK, Mary Jane (Org). **Práticas discursivas e produções de sentidos no cotidiano – aproximações teóricas e metodológicas**. São Paulo: Cortez, 2000.

SOUTO, Cláudio; FALCÃO, Joaquim (organizadores). **Sociologia e Direito: Textos básicos para a Disciplina de Sociologia Jurídica**. São Paulo: Pioneira Thomson, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo; RIBEIRO, Isadora (Org.). **Políticas Públicas e cidadania**. Salvador: Pró reitoria de Extensão da UFBA, 2001.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil**. São Paulo: Renovar, 1999.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **A Insolvência Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2000

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os Direitos da Criança e do Adolescente**. São Paulo: LTR, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck. **A Democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

\_\_\_\_\_. **A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil**. Rio de Janeiro : Revan, 1999.

VIANNA, Luiz Wernneck; BURGOS, Marcelo. **Revolução Processual do Direito e Democracia Progressiva**. In; **A Democracia e os Três Poderes no Brasil**. Rio de Janeiro: UFMG, 2002.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização**. Editora Record. Rio de Janeiro, 1997.

Waiselfisz, Julio Jacobo et alii. **Relatório de desenvolvimento juvenil 2003**. Brasília:UNESCO, 2004.

\_\_\_\_\_. **Juventude, violência e cidadania: Os jovens de**

Brasília. São Paulo: Cortez editora, 1998.

\_\_\_\_\_. **Mapa da violência III. Os jovens do Brasil – Juventude, Violência e cidadania.** Brasília: UNESCO, Instituto Ayrton Senna, Ministério da Jjustiça/SEDH, 2002.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico: Fundamentos de uma Nova Cultura no Direito.** 2º ed. São Paulo: Alfa Ômega, 1997.

# **ANEXOS**

## **CASOS DE ATUAÇÃO JUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

01 - MENOR – Creche – Garantia de vaga a criança em unidade da rede municipal. Obrigação do Poder Público. Concessão de liminar e procedência do pedido que não configura indevida ingerência do Poder Judiciário em poder discricionário do Executivo. Direito fundamental que deve ser preservado. Inteligência dos artigos 208, inciso IV e 211, § 2º da Constituição da República e 54, inciso IV e 208, “caput”, e inciso 213, parágrafo único, do Estatuto da Criança e do Adolescente. Ação Civil Pública procedente. Sentença confirmada. – LEX- JTJ 252/174. Voto vencido.

02 - MUNICÍPIO – Fornecimento de medicamentos. Menor necessitado. Incapacidade financeira demonstrada. Sistema Único de Saúde – Responsabilidade concorrente entre União, Estados e Municípios, sem estabelecimento de ordem de preferência – Artigos 18, inciso I, da lei Federal nº 8.080/90, 196 da Constituição da República, 11, “caput” e § 2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente. Fornecimento pela Municipalidade determinado. Ação Civil Pública procedente. Sentença confirmada. LEX – JTJ 252/178.

03 – TRANSPORTE ESCOLAR – CATRACA LIVRE. CONSTRUÇÃO DE CRECHE EM MONTALVÃO. Em duas ações civis públicas promovidas pela Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude de Presidente Prudente foi prolatada decisão que não acolhia a pretensão ministerial, tendo como fundamento principal a independência dos Poderes e a discricionariedade do poder público quanto a esta questão, ou seja, a questão cinge-se ao juízo da conveniência e oportunidade do administrador público.

04 – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Obrigação de fazer. Criação de programa de auxílio, orientação e tratamento de alcoólatras e toxicômanos – Imposição à municipalidade - Inadmissibilidade – Ato físico da Administração sujeito à sua discricionariedade – Impossibilidade de ingerência do Poder Judiciário – Matéria que envolve questões de orçamento e disponibilidade do erário público com dotação específica. LEX – 251/364.

## CASOS DE ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

01 – EVASÃO ESCOLAR:- Atuação da Promotoria de Justiça no combate a evasão escolar – Projeto de lei elaborado pelo Deputado Estadual Edmir Chedid - Projeto de Lei nº 518, de 2002 que dispõe sobre medidas a serem adotadas em caso de evasão escolar ou reiteração de faltas injustificadas de criança, ou adolescente, em estabelecimento de ensino. Tal projeto, segundo informou o próprio Deputado, foi elaborado com base em artigo da Promotoria, disponibilizado no site do Ministério Público, referente à campanha “Volte pra ficar” de combate à evasão escolar.

02 – VIOLÊNCIA ESCOLAR: trabalho realizado em parceria com a UNESP que possibilitou identificar os delitos que mais ocorrem no âmbito escolar, para direcionamento de políticas públicas no setor. Com base nas informações tornou-se viável traçar o seguinte diagnóstico Com base nesses dados e com a análise de outros colhidos na Promotoria, é possível desenvolver uma política pública para o setor educacional na cidade de Presidente Prudente, na área de violência escolar, que deve voltar-se para a conduta do adolescente infrator que pratica lesões corporais. Com base nestas informações, oficiou-se ao Conselho Municipal para os devidos encaminhamento.

03 – INQUÉRITO CIVIL – TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA Partes: Promotoria de Justiça de Piracicaba e o Município de Charqueada. Agosto / 2001.

Objetivo: viabilizar a gestão ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e para erradicação de lixões e trabalho de criança e adolescentes na catação de lixo.

Cláusula 18 – O Município de Charqueada se compromete a erradicar o trabalho infanto-juvenil no lixo, elaborando e implementando propostas de proteção integral à criança e ao adolescente, conforme exigido no Estatuto da Criança e do Adolescente.

04 – INQUÉRITO CIVIL – TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Partes: Promotor de Justiça da Infância e Juventude e Prefeitura Municipal De Ribeirão Preto - dezembro de 1997

Objetivo: criação de Programa Municipal de Auxílio às Famílias, Crianças e Adolescentes Carentes de Recursos Materiais, que objetivará a orientação, acompanhamento, apoio psicossocial e complementação da renda dos grupos familiares com dificuldades específicas e em situações difíceis; Atendimento de até 60 famílias.

a) famílias com até 4 (quatro) crianças/adolescentes receberão R\$ 100,00 (cem reais) mensais;

b) famílias com 5 (cinco) crianças/adolescentes receberão R\$ 130,00 (cento e trinta reais);

c) famílias com 6 (seis) ou mais crianças/adolescentes receberão R\$ 160,00 (cento e sessenta reais).

5) O período de fruição do auxílio em dinheiro será definido pela equipe técnica do Programa, observado o planejamento elaborado juntamente com as famílias beneficiadas;

O Programa somente atenderá às famílias, crianças e adolescentes submetidas às medidas previstas no art. 101, inciso IV, e art. 129, inciso I, ambos do Estatuto da Criança e do Adolescente, aplicadas pelos Conselhos Tutelares de Ribeirão Preto ou pelo Juiz da Infância e da Juventude de Ribeirão Preto;

#### 05 – INQUÉRITO CIVIL – TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Partes: Promotoria de Justiça e a Prefeitura do Municipal da Estância Climática de Cunha.  
Março de 1998

Objetivo: a instituir no município uma entidade abrigo, com capacidade de acomodação de no mínimo dez crianças e adolescentes, destinada a servir como moradia provisória para situações de abandono e risco.