

## **O Ministério Público e a fiscalização de entidades: as contribuições do Serviço Social na garantia de direitos sociais**

*Silvia da Silva Tejadas<sup>1</sup>*

### **1. Introdução**

O Ministério Público a partir da Constituição Federal de 1988 passou a ter incumbências mais abrangentes, deixando de atuar somente na esfera criminal, para atuar na defesa dos direitos individuais indisponíveis, bem como dos direitos coletivos. Assim, a instituição passa a cumprir um papel relevante na sociedade, na perspectiva de garantia de direitos, dando especial relevo, aos sociais. O Ministério Público torna-se uma espécie de representante dos interesses da coletividade.

É neste contexto, de mudanças institucionais e de ampliação do leque de atuação da Instituição que os profissionais com formação na área do Serviço Social vêm sendo incorporados aos quadros de pessoal dos Ministérios Públicos estaduais de modo geral. Por se tratar de um processo incipiente, a busca de uma identidade coletiva que atribua a esta profissão sentido dentro da instituição é constante. É neste contexto que o presente artigo aborda a experiência desenvolvida no Rio Grande do Sul acerca da fiscalização de entidades.

A tensão que se estabelece no cotidiano profissional ocorre entre duas perspectivas de intervenção: a elaboração de avaliações sociais e a assessoria no campo do fomento de políticas públicas, neste caso no âmbito do direito coletivo. Assim, a experiência de fiscalização de entidades é descrita a partir de estratégias que possam desencadear processos importantes que resultem em aprimoramento e construção de políticas que atendam às necessidades da população.

### **2. O Ministério Público e a atuação na defesa e garantia de direitos**

---

<sup>1</sup> A autora é assistente social do Ministério Público do RGS e coordenadora da Unidade de Assessoramento em Direitos Humanos, bem como doutoranda em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do RGS.

No decorrer do processo histórico as funções do Ministério Público foram se modificando, caracterizando-se, hoje, como instituição voltada para a defesa dos interesses da sociedade, no que tange aos direitos difusos, individuais indisponíveis e sociais (MEDEIROS, 2007). A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 129 trata das funções institucionais do Ministério Público, destacando-se para fins deste artigo as seguintes:

- II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III – promover inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (BRASIL, 1988, p. 92).

Além das visíveis mudanças no papel e atribuições do Ministério Público, componente do Sistema de Justiça, identifica-se, na contemporaneidade, aquilo que Rojo (2003) denomina de uma mudança política, na qual o espaço democrático se transfere do “capitólio ao foro”. Tal movimento implica, segundo o autor, na transposição do paradigma da administração para o da arbitragem, no qual o Sistema de Justiça torna-se central e nele, especificamente, o processo. Justifica o autor que o conflito torna-se “processador da dinâmica social”, não se tratando de um conflito de classes, de cunho ideológico, mas de conflitos interpessoais, alavancados por interesses privados ou corporativos.

O fenômeno descrito por Rojo (2003), encontra substrato em solo histórico no qual há visíveis avanços em termos de legislações garantistas de direitos humanos, quer civis, políticos ou sociais. Contraditoriamente, no mesmo contexto, a materialização de tais direitos na vida de sujeitos individuais ou coletivos vem se tornando um grande desafio, haja vista que a dinâmica da vida real não tem acompanhado os progressos legislativos. Ao identificarem direitos dos quais são credores, indivíduos e coletividades vêm recorrendo ao Sistema de Justiça para sua efetivação,

[...] teríamos que falar de jurisdicionalização dos conflitos sociais, para descrever o processo que se manifesta a partir da emergência de atores sociais que, reconhecendo-se como sujeitos de direito, tomam a decisão de submeter a definição de suas demandas ao procedimento dos tribunais, ou de um terceiro (proveniente do âmbito administrativo ou ainda da esfera privada) que aja seguindo formas adjudicatórias. Ademais da demanda de legitimação, o outro traço que define esta estratégia é a procura de repercussão pública para certas questões que, em caso omissis, poderiam ser ignoradas ou preteridas (ROJO, 2003, p. 24).

No caso específico do Ministério Público, além de acionado pela sociedade, ao entender seus direitos lesados ou qualquer irregularidade no funcionamento de instituições que implementam políticas públicas, à instituição cabe um papel ativo, intervindo em situações que considere violadoras de direitos. Neste contexto, há uma corrente percepção institucional de que é mais produtiva a intervenção em situações de não-garantia de direitos no âmbito extrajudicial, visto que a jurisdicionalização de causas pode estender-se por longos períodos. Rojo (2003) ratifica tal assertiva quando refere que

[...] a jurisdicionalização pode surtir o efeito contrário e transformar-se em um mecanismo que ajude a postergar as decisões. Com efeito, este recurso à lei e seus magistrados pode permitir ao poder político criar uma aparência de tratamento do assunto, quando em realidade o que ele consegue é suspender a resolução deslocando as demandas a um espaço supostamente técnico onde os cidadãos teriam mais dificuldades para controlar ou apressar sua evolução (p. 25).

Na mesma direção, Gravrnski (2006) pondera que o Poder Judiciário ainda se coloca de forma refratária frente à tutela jurisdicional coletiva e às novas expectativas da sociedade acerca de sua intervenção, além disso o estudioso reconhece a demora nos procedimentos judiciais desta natureza, em parte devido à sua complexidade, em parte por exigirem dos magistrados posturas criativas com vistas à efetivação da lei.

Assim, a jurisdicionalização de conflitos é matéria controversa que, se por um lado, pode se constituir em meio de assegurar direitos, por outro pode mascarar negativas de direitos e mais do que isso, institucionalizar possíveis lutas sociais, que teriam maior êxito se desenvolvidas no contexto social no qual se produzem.

Na mesma contextura, na qual o Ministério Público passou a incumbir-se de inovadoras tarefas no campo da defesa e exigibilidade de direitos, outras instituições têm sido criadas com o intuito de acolher os reclamos do cidadão, muito embora com eficácia duvidosa nas suas ações.

[...] a inclusão de novos direitos constitucionais e a aparição de certas agências públicas e privadas têm desembocado, no Brasil, no surgimento de múltiplos escritórios de recepção e processamento de queixas assim como na criação de ouvidorias e defensorias públicas para satisfazer as demandas de acesso à justiça de face à Administração Pública (ROJO, 2003, p. 28).

Ora, se evidencia um paradoxo quanto às razões que levariam os sujeitos a recorrerem a mecanismos de jurisdicionalização de suas demandas, visto que se tratam

de aparatos do Estado para contrapor-se ao próprio Estado, no campo, por exemplo, da execução das políticas públicas. Ao procurar explicar tal movimento, Rojo (2003) propõe três hipóteses para o aumento de demandas sociais jurisdicionalizadas, quais sejam: teria como objetivo maior dos cidadãos a busca de legitimidade e publicização de suas demandas e menos de alcance de resultados; a introdução do reclamo na mídia oferecendo-lhe visibilidade; o efeito indireto de articular atores sociais comprometidos com a defesa de direitos, na constituição de um espaço público. De qualquer forma, o autor pontua que tal fenômeno acompanha uma retirada do Estado da vida social.

Por outro lado, deve-se acrescentar, ainda, as demandas relativas a conflitos intrafamiliares, comunitários e outros que aportam no Sistema de Justiça em busca de orientação, limites e normatização de condutas. A este propósito Rojo (2003) pondera que “[...] quando os costumes compartilhados se diluem, se perfila uma propensão crescente dos cidadãos a confiar a solução de alguns de seus conflitos a uma instância simbólica que, como tal, deveria proporcionar certas referências coletivas” (p. 33).

Embora se anteveja os limites do processo de jurisdicalização de conflitos e demandas sociais, Rojo (2003) a coloca como “o sintoma de uma mutação política profunda: não consagra a vitória dos juizes, do procedimento ou do direito, mas o advento de uma nova idéia de democracia” (p. 39).

As legislações complementares à Constituição Federal de 1988, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), por sua vez, prevêem amplas competências ao Ministério Público. No caso do ECA, por exemplo, o Ministério Público deve atuar na esfera do ato infracional e no âmbito protetivo, destacando-se para fins do debate aqui proposto, conforme artigo 201:

VIII – zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis;

XI - inspecionar as entidades públicas e particulares de atendimento e os programas de que trata esta Lei, adotando de pronto as medidas administrativas ou judiciais necessárias à remoção de irregularidades porventura identificadas (BRASIL, 1990).

Para o desempenho de suas atribuições, conforme previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, o agente ministerial pode:

- a) reduzir a termo as declarações do reclamante, instaurando o competente procedimento, sob sua presidência;

- b) entender-se diretamente com a pessoa ou autoridade reclamada, em dia, local e horário previamente notificados ou acertados;
- c) efetuar recomendações visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública afetos à criança e ao adolescente, fixando prazo razoável para sua perfeita adequação (BRASIL, 1990).

Isto posto, o Ministério Público é um dos agentes do Sistema Protetivo com funções específicas voltadas à fiscalização das entidades, conforme artigo 95 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Neste âmbito, o ECA prevê a possibilidade de aplicação das seguintes medidas (art. 97):

- I – às entidades governamentais:
  - a) advertências;
  - b) afastamento provisório de seus dirigentes;
  - c) afastamento definitivo de seus dirigentes;
  - d) fechamento de unidade ou interdição de programa.
- II – às entidades não-governamentais:
  - a) advertências;
  - b) suspensão total ou parcial do repasse de verbas públicas;
  - c) interdição de unidades ou suspensão de programa;
  - d) cassação do registro (BRASIL, 1990).

Introduzida a amplitude das tarefas que cabem ao Ministério Público, destaca-se que, a fiscalização de entidades é tarefa prevista pelos legisladores, de forma não-exclusiva à instituição. Neste contexto, propõe-se a reflexão acerca das possibilidades de que a fiscalização de entidades venha a se constituir em um mecanismo de exigibilidade de direitos. Para tanto, buscar-se-á a partir de uma contraprova do real analisar as contradições presentes em tal processo e o papel que os assistentes sociais do Ministério Público do RGS vêm cumprindo em experiência de fiscalização de abrigos para crianças e adolescentes da capital, por meio de demanda das Promotorias da Infância e da Juventude.

### **3. A fiscalização de entidades: uma estratégia para a qualificação das políticas públicas?**

Evidencia-se no mundo contemporâneo o cabedal de direitos garantidos em legislações específicas, contudo tornam-se concretos na vida da população, na medida em que são disponibilizados por meio de políticas públicas. Assim, os direitos não se constituem de uma só vez e para sempre, efetivam-se processualmente, permeados por demandas e lutas sociais. Como afirma Coutinho (1997), “os direitos têm sempre sua

primeira expressão sob a forma de expectativas de direito, ou seja, de demandas que são formuladas, em dado momento histórico determinado, por classes ou grupos sociais” (p. 148).

Ao mesmo tempo, os direitos no plano legal são apenas um horizonte, ou melhor, ferramentas na luta pela sua efetivação, assim “as demandas sociais, que prefiguram os direitos, só são satisfeitas quando assumidas nas e pelas instituições que asseguram uma legalidade positiva” (COUTINHO, 1997).

Muito tem sido debatido sobre a exigibilidade de direitos e quais mecanismos estariam disponíveis para torná-los efetivos. O campo de constituição das políticas públicas é cenário de embates sistemáticos mais ou menos acentuados a depender da conjuntura e da capacidade organizativa da população, visto que se constitui, contraditoriamente, em espaço de cooptação e de materialização de direitos.

Como todos os âmbitos da vida social, também a esfera das políticas sociais é determinada pela luta de classes. Através de suas lutas, os trabalhadores postulam direitos sociais que, uma vez materializados, são uma sua indiscutível conquista; isso não anula a possibilidade de que, em determinadas conjunturas, a depender da correlação de forças, a burguesia use as políticas sociais para desmobilizar a classe trabalhadora, para tentar cooptá-la, etc (COUTINHO, 1997, p. 157).

O binômio concessão-conquista é essencial para a compreensão dos direitos, pois estes configuram-se no solo histórico de disputas entre distintos projetos societários, das quais participam diferentes forças políticas. A concessão se apresenta como meio de manter a acumulação capitalista e a reprodução da força de trabalho e a conquista como reveladora da disputa dos trabalhadores por visibilidade e direitos (IAMAMOTO, 2004).

O Ministério Público se apresenta nesta arena de disputas políticas como mais um agente a constituir uma nova esfera pública, amparada pela perspectiva de efetivação do interesse público, essencial para constituição da democracia. Daí, o Estado é essencial para assegurar direitos, tornar real o plano legal. A esse propósito, Sader (2004) esclarece que o estatal por si só não é privado, nem público, pode ser capturado pelos interesses privados, assim como tornar-se mais público, na medida em que serve aos interesses da coletividade. Vislumbra-se a partir desta assertiva os desafios postos ao Ministério Público, já que a conjuntura atual é permeada pelos ideários liberais de um Estado de tamanho reduzido, fazendo com que a terceirização de serviços, por vezes mascarada por “parcerias” entre Estado e sociedade civil se configure em movimento de

privatização da política pública, fazendo com que esta perca o caráter democratizador do acesso aos bens e riquezas socialmente produzidos.

A politização da atuação do Ministério Público requer o desenvolvimento de novas habilidades e competências de seus agentes, assim como o assessoramento por profissionais das diversas áreas do conhecimento necessárias diante das inovadoras atribuições institucionais. A amplitude dos interesses presentes nos diferentes conflitos ou demandas por materialização de direitos implica em que lidar com conhecimentos que envolvem, por exemplo, a área do meio ambiente e a garantia dos direitos humanos dos quais são credores segmentos como infância e juventude, idosos, pessoas com deficiência, dentre outros.

[...] a busca de uma solução passa a considerar fatores cada vez mais complexos que extrapolam o aspecto jurídico e vão do econômico (em face dos valores envolvidos) ao sociológico (em atenção à diversidade social e cultural dos interessados), passando necessariamente pelo político (conseqüência da repercussão coletiva das opções adotadas, dirijam-se elas ou não ao poder público: ajuizar ou não uma ação, optar pelo termo de ajustamento de conduta, etc.) (GRAVRONSKI, 2006, p. 21).

É neste contexto que se insere a assessoria da área do Serviço Social no projeto de fiscalização de entidades de abrigo, que se propõe a oferecer subsídios à Promotoria de Justiça quanto à situação individual de cada instituição visitada, assim como quanto ao desenvolvimento de um processo coletivo de reflexão sobre a política pública na área da abrigação, com vistas à sua qualificação.

Por conseqüência, é a partir das novas atribuições e da percepção da insuficiência do trabalho do promotor de justiça para alcançar a multiplicidade de aspectos que a matéria com a qual atuam lhes impõe, que muitos dos agentes ministeriais vêm recorrendo a diferentes áreas do conhecimento, dentre elas o Serviço Social. Com tal intuito, a 2ª Promotoria da Infância e da Juventude de Porto Alegre, buscou o assessoramento de equipe de assistentes sociais da instituição com vistas ao desenvolvimento de projeto de fiscalização de abrigos para crianças e adolescentes da capital do estado. O projeto que vem sendo implementado desde junho de 2006, será aqui descrito e analisado de forma breve, com vistas a pontuar os principais avanços e contradições identificados até a etapa na qual se encontra.

O assessoramento oferecido pelos profissionais de Serviço Social tem como base a compreensão de que se faz necessário desenvolver um processo pedagógico na

relação com a Promotoria de Justiça e desta para com as instituições estatais ou não-governamentais envolvidas. A esse respeito, Abreu (2004), amparada em Gramsci, refere que a dimensão pedagógica do trabalho do assistente social se inscreve em processos contraditórios de reconstrução da cultura, visto que a luta pela hegemonia implica em relações pedagógicas.

Na experiência em tela, pode-se dizer que a luta pela hegemonia se materializa na perspectiva de garantia de direitos às crianças e aos adolescentes abrigados, resguardando os princípios assegurados no artigo 92 do Estatuto da Criança e do Adolescente, quais sejam: abrigamento em pequenas unidades (até 12 crianças/adolescentes); não-desmembramento dos grupos de irmãos; unidades mistas em termos de gênero; evitar as transferências; unidades instaladas em ambiente urbano e próximo aos equipamentos sociais imprescindíveis ao atendimento das necessidades dos abrigados; atenção ao princípio da incompletude institucional prevista em legislação internacional; preservação e estímulo aos vínculos familiares e comunitários; preparação gradativa para o desligamento; participação na vida da comunidade (BRASIL, 1990).

A história da atenção das crianças e adolescentes no Brasil revela perspectiva completamente diversa daquela proposta pelo ECA, em especial na área de abrigos, onde caracterizou-se pela existência de internatos, patronatos, ou seja, de um atendimento asilar à infância. Assim, tal construção histórica não é rompida de imediato, a partir da vigência de novo e diverso marco legal, o que resulta em que as bases do antigo Código de Menores permeiem em menor ou maior intensidade as práticas hoje existentes. O novo e o velho convivem em luta neste espaço contraditório de experiências que inovam e atualizam a visão tutelar e repressiva acerca da infância.

A compreensão de que o novo marco na atenção à infância e à juventude requer a luta pela superação do anterior é fundamental para que se possa alcançar a essência das visões que se encontram presentes nas práticas efetivadas no cotidiano. Neste sentido, a fiscalização de entidades foi projetada, na experiência em relevo, como um processo de cunho pedagógico que tem como diretriz alcançar a plena implementação do ECA no que tange à medida de abrigo na cidade de Porto Alegre. Para tanto, antevê a necessidade de estruturação de um amplo processo de reflexão que envolva os agentes do Sistema de Garantia de Direitos e que seja capaz de alavancar mudanças de concepção, de método e de gestão, no que diz respeito a essa fatia da política de atenção a crianças e adolescentes afetados por diferentes formas de violência.

Nestes dois anos de implementação da fiscalização, utilizou-se um conjunto de estratégias pedagógicas com vistas à aproximação ao objetivo almejado. A primeira delas foi o processo de planejamento da ação quando, a partir da demanda inicialmente formulada pela Promotoria, delineou-se uma proposta de trabalho, seguida durante a execução do projeto nas suas linhas gerais.

O ponto de partida do processo foi o conhecimento da realidade e a sua conseqüente análise. Esta fase do projeto previa a realização de visita a cada uma das entidades de abrigo da cidade, identificadas no site do Juizado da Infância e da Juventude, as quais totalizaram 67. Foram realizadas 75 visitas, no período de julho de 2006 a junho de 2007, considerada a primeira fase da proposta.

As visitas foram realizadas por assistentes sociais e pela promotora de justiça demandante e tiveram como objetivo conhecer o atendimento oferecido quanto: à população atendida, à metodologia do trabalho, à estrutura de recursos humanos e à estrutura física. Nesse processo foi utilizado instrumento específico de coleta de dados, o qual funcionou como roteiro para entrevistas que ocorreram com os dirigentes e equipes técnicas dos abrigos de modo geral e, eventualmente, com os educadores. Após a entrevista, realizada no espaço do abrigo, percorre-se as instalações do prédio, momento no qual são esclarecidos aspectos que podem permanecer obscurecidos na entrevista. Nesta ocasião, por meio da observação é possível apreender aspectos da dinâmica de funcionamento do abrigo e da interação dos cuidadores com as crianças e os adolescentes.

Deve-se considerar, como um primeiro tópico para reflexão, a relação que passou a ser estabelecida com as entidades desde o início do processo. A presença do Ministério Público em uma instituição de atendimento é carregada de significados. Por um lado, observou-se entrevistados que utilizaram o espaço da entrevista de modo a exporem seus pontos de vista, dúvidas e críticas ao próprio trabalho desenvolvido; por outro, identificou-se situações nas quais a tentativa de oferecer uma imagem positiva do trabalho sobressaía-se, omitindo-se opiniões mais autênticas. Em outras situações, os profissionais (não-gerentes) procuravam fazer suas considerações críticas durante a visitação às instalações, quando a relação formal da entrevista se desfazia.

Evidenciou-se ao longo das visitas um movimento de muitos educadores e técnicos, especialmente, quanto a identificar no Ministério Público um ente público capaz de resolver questões para eles insolúveis. Desta forma, não foram poucas as denúncias que ocorreram a partir das visitas, quando profissionais que atuam nos abrigos

procuraram a Promotoria de Justiça, em horário destinado pela titular para atendimento ao público, para externalizarem aspectos que consideravam inadequados no abrigo onde atuavam. Neste sentido, destaca-se a necessidade de que o promotor de justiça mantenha o diálogo aberto com os agentes que foram mobilizados por ocasião da visita, a qual não se encerra em si mesma.

O membro do Ministério Público com atribuição na tutela coletiva que se fecha em seu gabinete, evitando o contato com a sociedade, aliena-se da realidade envolvente e compromete, por isso, a legitimidade e a eficácia de sua atuação na área. É nesse contato que ele consegue detectar com maior clareza os problemas que mais carecem de sua intervenção, o que é muito útil na eleição de prioridades, tarefa essencial em tutela coletiva [...] (GRAVRONSKRI, 2006, p. 22).

Ao mesmo tempo, o mesmo autor citado alerta para o risco de o promotor de justiça levantar expectativas que não serão supridas, ao contrário, os limites desse lugar devem ser expressos na relação estabelecida com a entidade e/ou pessoas envolvidas (GRAVRONSKRI, 2006). Ainda, neste mesmo movimento, se por um lado o Ministério Público vem sendo visto como uma instituição capaz de incidir nas políticas públicas com o fito de garantir direitos, por outro se corre o risco de uma desresponsabilização dos envolvidos quanto ao empreendimento de outras formas de mobilização no âmbito dos movimentos sociais, de entidades representativas ou, até mesmo, dos Conselhos de Direitos.

O processo de fiscalização buscou articular a dimensão individual – de cada entidade - e a coletiva, envolvendo os abrigos no seu conjunto e os órgãos que compõem o Sistema Protetivo como Conselhos Tutelares, Conselho Municipal de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente, o órgão gestor da Assistência Social, visando a articulação com os seguimentos que orientam e normatizam as políticas públicas. Tal etapa materializou-se por meio de seminário envolvendo todos estes agentes, ocorrido após as visitas às entidades.

No Seminário foi distribuída publicação contendo textos jurídicos, analíticos da realidade dos abrigos na cidade e de orientação sobre a estruturação deste tipo de equipamento. Além disso, a sua metodologia favoreceu que os participantes se apropriassem da realidade identificada e dos grandes desafios por ela colocados a todos que lidam com a temática. Assim, o seminário constituiu-se em momento de devolução dos dados aferidos durante as visitas, democratizando o acesso à informação e, ao mesmo tempo, de reflexão coletiva acerca da realidade.

A democratização da informação é essencial para a promoção de experiências garantidoras de direitos, visto que os protagonistas das práticas cotidianas necessitam ser partícipes dos processos de mudança. Neste contexto, destaca-se que a democracia é aqui entendida como “a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social” (COUTINHO, 1997, p.145). Em uma democracia de fato não há espaço para segmentos invisíveis, todos, sem exceção, precisam ser reconhecidos em sua humanidade.

Ainda, a democracia se efetiva na medida em que existe o interesse público e a esfera pública. Neste sentido, a temática do caráter de política pública que o abrigo necessita adquirir foi publicizada no seminário, bem como oferecidas orientações concretas sobre a estruturação dos equipamentos em consonância com o marco legal.

Após o seminário, vem sendo desenvolvida a segunda etapa do projeto, a qual implica na abordagem junto a cada uma das instituições acerca das situações inadequadas identificadas durante as visitas. Os mecanismos jurídicos que o Ministério Público pode utilizar no trato com as instituições são múltiplos. Durante a ação ministerial, nos casos de tutela coletiva, o Promotor de Justiça preside o inquérito civil ou procedimento administrativo, termo de ajustamento de conduta, recomendação, que viabilizará a tomada de providências (Gravronski, 2006). Quanto aos dois primeiros instrumentos,

entendeu-se não haver diferença substancial entre os instrumentos de atuação em exame [inquérito civil e procedimento administrativo], visto que ambos se prestam a coletar elementos para eventual propositura de ação judicial, expedição de recomendação e celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). A instauração de um ou de outro ficaria ao juízo do membro, sendo conveniente, em razão da maior complexidade do tema e/ou da amplitude dos interessados, instaurar-se o Inquérito Civil Público – ICP. Entendeu-se também que o PA deveria ser instaurado quando não existissem elementos suficientes à instauração do ICP, pois haveria uma certa gradação de menos para mais entre o PA para o ICP (Resoluções do VI Encontro Nacional dos representantes da 5ª CCR *apud* GRAVRONSKRI, 2006, p. 59-60).

Assim, o primeiro passo no trato com cada entidade, vem sendo a exposição das inadequações identificadas, tendo em vista construir alternativas que promovam a qualificação do serviço oferecido. Trata-se de um processo complexo que requer habilidades de negociação buscando desacomodar as percepções arraigadas que

remetem a tempos remotos da história de atenção a crianças e adolescentes e clareza técnica quanto aos requisitos da medida de abrigagem.

Apresentam-se no processo limites e contradições que permeiam tanto a ação ministerial, quanto o posicionamento das entidades de abrigo frente a proposições de reordenamento. No campo do Ministério Público evidencia-se a limitação das ferramentas disponíveis, as quais não promovem por si a alteração das condições de atendimento nos abrigos. Ferramentas como a recomendação e o TAC podem ser úteis enquanto se vislumbra a possibilidade de construção de superações no âmbito extrajudicial, visto que, quando judicializados os conflitos, evidencia-se maior probabilidade de uma postergação de decisões comprometendo a celeridade e até mesmo a eficácia na garantia de direitos.

Nesta contextura, a estratégia adotada pauta-se por construções de acordos que partem das condições iniciais das entidades e que, progressivamente, avançam em direção aos princípios da medida de abrigamento. Percebe-se, especialmente, no que tange às organizações não-governamentais que, em parte delas, a medida vem sendo implementada à revelia dos avanços paradigmáticos promovidos pelo ECA. A benemerência continua presente na prática e nos discursos, onde é corrente a idéia de que qualquer tipo de atendimento é superior às experiências familiares, mesmo que muito distante da efetiva garantia de direitos. Assim, a noção de que as crianças abrigadas são credoras de direitos torna-se apenas um pano de fundo muito distante do cotidiano.

É patente a realidade de que as mudanças na infra-estrutura física, como a pintura de um prédio, a arrumação de brinquedos e até mesmo uma transferência de prédio residencial são mais factíveis, se comparadas a necessidades de alterações na estrutura de recursos humanos, como a contratação de profissionais de nível superior ou educadores. Mais complexas, ainda, são as transformações de concepção de atendimento como, por exemplo, a aglutinação dos grupos de irmãos, que impõe às entidades atenderem a faixas etárias estendidas dos zero aos 18 anos e a superação da idéia de abrigos de passagem, que pressupõem transferências de crianças.

O paradigma liberal, revigorado na contemporaneidade, preconiza um Estado que direciona seus esforços para a regulação econômica e passa a ter uma ação, no campo das políticas sociais, extremamente focalizada. Assim, ao mesmo tempo em que é necessário para o agente ministerial a compreensão dos movimentos hoje existentes que vão do enxugamento da ação do Estado ao incremento do trabalho das ONGs, faz-se premente a reafirmação da esfera pública e do interesse coletivo.

As políticas neoliberais, ao orientarem-se centralmente pela retração do Estado, abrindo espaços para a extensão das relações mercantis, se chocam diretamente com os interesses públicos e com os direitos universais da grande maioria dos cidadãos. Ao combinar-se com políticas sociais focalizadas, emergenciais, setoriais, que em nada diferem das políticas assistencialistas, elas atentam diretamente contra os direitos, especialmente daqueles que dependem da esfera pública, da afirmação de direitos universais para terem acesso aos bens fundamentais (SADER, 2004, p. 9).

Neste sentido, o prestígio da instituição e sua posição no Sistema de Justiça podem favorecer a que o Ministério Público se constitua num articulador de atores em torno de uma agenda de defesa de direitos, bem como de pautar com cada um dos atores individualmente os direitos violados nas e pelas entidades de atendimento.

### **Considerações gerais**

A Constituição Federal de 1988, ao pautar direitos ao conjunto dos cidadãos e àqueles segmentos mais vulnerabilizados, criou desafios às relações entre o Sistema de Justiça e a sociedade, renovando papéis de órgãos como o Ministério Público, podendo-se afirmar a existência de uma nova esfera pública. É possível inferir sobre a existência de uma esfera pública quando instituições e movimentos sociais se pautam pela defesa de interesses que afetam a coletividade e criam mecanismos de exigibilidade de direitos, tornando-os concretos na vida das pessoas. É neste cenário que se situa a experiência de fiscalização de entidades de abrigo por parte do Ministério Público aqui abordada, a qual vem contando com a assessoria de equipe de assistentes sociais.

É precipitado tecer conclusões acerca de uma experiência ainda em curso, contudo o processo reflexivo ainda durante sua implementação apresenta também a riqueza de poder contribuir quanto a revisão de rotas.

Evidencia-se, na experiência, a necessidade de construção de estratégias de coletivização dos conflitos e lacunas identificados no processo de fiscalização, buscando que os agentes do Sistema de Proteção possam se apropriar destes e participar ativamente da análise sobre as ações de abrigagem da cidade, construindo conjuntamente alternativas de superações às limitações e, por vezes, às violações de direitos presentes nos trabalhos desenvolvidos. Assim, não cabe no curso de um processo de cunho

pedagógico o isolamento do Ministério Público, mas sua atuação como fomentador e proponente de ações coletivas e ativas dos órgãos encarregados da proteção.

Por outro lado, é corrente certa tendência a que os sujeitos partícipes do Sistema de Proteção, percebendo-se impotentes diante de certas realidades, identifiquem no Ministério Público um ente capaz de resolver todos os problemas. Esta posição vulnerabiliza a instituição, pois os mecanismos jurídicos disponíveis não são capazes de soluções “mágicas”, mas se constituem em meios propulsores de ações, que para serem efetivas necessitam contar com a adesão dos sujeitos e instituições envolvidos. Assim, é essencial a perspectiva pedagógica no âmbito da construção de novas hegemonias que fortaleçam um trabalho minimamente qualificado na rede de abrigos.

Encontram-se, ainda, desafios imensos, visto que as concepções asilares estão presentes na rede de abrigamento, bem como a precarização dos serviços em razão dos investimentos insuficientes nas políticas sociais. É neste solo histórico e contraditório que o Serviço Social da instituição vem contribuindo na construção de um processo dialógico e fomentador de avanços sucessivos que conduzam à materialização de direitos.

#### **Referências:**

ABREU, Marina Maciel. A dimensão pedagógica do serviço Social: bases histórico-conceituais e expressões particulares na sociedade brasileira. *Serviço Social e Sociedade*. N.º 79, São Paulo, Cortez, 2004, p. 43 – 71.

BRASIL. Lei 8069/1990, dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente.

BRASIL. Constituição Federal. 1988.

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. *Revista Praia Vermelha*. Rio de Janeiro, UFRJ, 1997, p. 145-165.

GRAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Tutela Coletiva: visão geral e atuação extrajudicial*. Ministério Público Federal. Brasília, 2006.

IAMAMOTO, Marilda. Apresentação in COUTO Berenice Rojas. *O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?* São Paulo: Cortez, 2004.

MEDEIROS, Maria Bernadette de Moraes. *Interdição civil: proteção ou exclusão?* São Paulo: Cortez, 2007.

SADER, Emir. Direitos e esfera pública. *Serviço Social e Sociedade*.n.77, São Paulo, Cortez, 2004, p. 5-10.

ROJO, Raúl Enrique. Jurisdição e civismo: a criação de instâncias para dirimir conflitos no Brasil e no Quebec. In: ROJO, Raúl Enrique (org.), Sociedade e direitos no Quebec e no Brasil. Porto Alegre: PPDIR/UFRGS, 2003. 234 p.