

Priscilla Linhares Albino

**As campanhas institucionais do Ministério Público de Santa  
Catarina como forma de fomento à promoção e à implementação de  
políticas públicas infantoadolescentes**

Dissertação submetida ao Programa de  
Pós-Graduação em Direito da  
Universidade Federal de Santa  
Catarina para a obtenção do Grau de  
Mestre em Direito. Orientadora: Prof<sup>ª</sup>  
Dra. Josiane Rose Petry Veronese

Florianópolis  
2014

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Albino, Priscilla Linhares

As campanhas institucionais do Ministério Público de Santa Catarina como forma de fomento à promoção e à implementação de políticas públicas infantoadolescentes / Priscilla Linhares Albino ; orientadora, Josiane Rose Petry Veronese - Florianópolis, SC, 2014.  
196 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito.

Inclui referências

1. Direito. 2. Políticas públicas infantoadolescentes. 3. Ministério Público. 4. Campanhas institucionais. I. Veronese, Josiane Rose Petry . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Priscilla Linhares Albino

**As campanhas institucionais do Ministério Público de Santa Catarina como forma de fomento à promoção e à implementação de políticas públicas infantoadolescentes**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre em Direito” e aprovada em sua forma final pelo Programa Pós-Graduação em Direito.

Florianópolis, 27 de maio de 2014.

---

Prof. Dr. Luiz Otávio Pimentel  
Coordenador do Curso

**Banca Examinadora:**

---

Profª Drª Josiane Rose Petry Veronese,  
Orientadora  
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

---

Profª Drª Cláudia Maria Carvalho do Amaral Vieira  
Universidade São Judas Tadeu (USJT/SP)

---

Profª Drª Heloisa Maria José de Oliveira  
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) (aposentada)

---

Prof. Dr. Luiz Carlos Cancellier de Olivo  
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

---

Prof. Dr. Everton Gonçalves  
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)



Às crianças e aos adolescentes  
vítimas de todas as formas de  
violência e desamparadas pelas  
políticas públicas brasileiras.



## AGRADECIMENTOS

Ao Ser Supremo, Deus de infinita bondade, por me permitir estar aqui para recomeçar.

À Dra. Josiane Rose Petry Veronese, pela acolhida, carinho, extrema paciência e compreensão diante de um dos maiores desafios que enfrentei em minha vida, para o qual precisei de tempo para me recuperar e, assim, retomar este trabalho, ainda que de forma muito lenta.

À família, pelo apoio incondicional e olhar amoroso e abnegado em todos os momentos, e, em especial, ao meu pai, homem mais gentil, inteligente e honrado que conheço.

Aos professores do Mestrado, por se disporem a doar seus infindáveis conhecimentos.

Ao Ministério Público, por acreditar nos sonhos dos seus Promotores de Justiça e permitir, assim, que continuem a trilhar o caminho da academia.

Aos servidores do Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude do Ministério Público de Santa Catarina, especialmente aos estimados Marlos e Mayra, pelas longas conversas, trocas de experiências e palavras de ânimo e estímulo.

Aos queridos amigos que acreditaram neste sonho e contribuíram, de inúmeras formas, para que esta jornada fosse concluída, especialmente ao Dr. Fernando Henrique, à Dra. Heloísa Maria e à Mayra Silveira que, em dois momentos distintos em minha vida, foram pessoas imprescindíveis para o início, a continuidade e a finalização destes estudos.



## Guerreira

Somos muitas vezes levados a pensar que toda  
guerra é um desatino,  
nem sempre.  
Há momentos em nossas vidas que,  
por situações múltiplas,  
somos colocados em uma arena,  
um verdadeiro coliseu,  
leões invisíveis nos rodeiam,  
um quadro de atrocidades,  
de dor.  
O que fazer?  
Nos refugiarmos na armadura dos nossos medos?  
Ou meramente impormos as armas e lutarmos  
desesperadamente?  
Nem uma coisa,  
nem outra.  
Batalharemos sim,  
mas nossa consciência e postura serão outras.  
Lutaremos com nosso corpo, alma, mente  
Na compreensão de que somos elos de uma rede  
infinita de luz,  
Elos únicos e insubstituíveis na construção  
de um grande mosaico: a vida!

(Josiane Rose Petry Veronese)



## RESUMO

A presente dissertação possui como temática central a garantia dos direitos infantoadolescentes e o papel do Ministério Público na promoção e implementação de políticas públicas. O seu objetivo é verificar se as campanhas institucionais do Ministério Público podem ser aceitas como forma preventiva de atuação extrajudicial, tratando-as como meio de fomento à mobilização da sociedade e do Estado, com a finalidade de promover e implementar políticas públicas na área infantoadolescente. Para alcançar esse desiderato, o trabalho foi dividido em três partes. Num primeiro momento, é contextualizada a história da proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes, situando-se, na atualidade, a Doutrina da Proteção Integral. Na seqüência, são desenvolvidos estudos acerca das políticas públicas no Brasil e a atuação do Ministério Público quando da omissão do Estado nesta questão. Finalmente, reunindo-se os elementos colhidos anteriormente, é analisada a atuação do Ministério Público na promoção, proteção e defesa dos direitos infantoadolescentes, aliada à investigação das campanhas “*Bullying*, isso não é brincadeira”, “Adoção – Laços de Amor” e “Navegação Segura e Combate à Pedofilia na *Internet*”. O ponto nevrálgico deste estudo reside na investigação da possibilidade de fomento a políticas públicas na área infantoadolescente por meio de campanhas institucionais desencadeadas pelo Ministério Público. Em relação aos direitos de crianças e adolescentes, tem-se que será possível ao Ministério Público, como fiscal da Constituição Federal, estimular, pela sociedade civil organizada e pelo Estado, o desenvolvimento de ações, projetos e programas. Nessa perspectiva, a opinião pública, ao ser informada pelas referidas campanhas, poderá, nos espaços específicos de participação democrática voltados à sociedade, como fóruns e conselhos, questionar, propor e avaliar referidas políticas e, conseqüentemente, interferir na sua implementação e proposição, assim como a ala governamental poderá, diante deste panorama, direcionar recursos para essa finalidade. Por fim, deve ser registrado que se trata de pesquisa bibliográfica e documental, de método dedutivo.

**Palavras-Chave:** Políticas públicas infantoadolescentes. Ministério Público. Campanhas institucionais.



## ABSTRACT

This dissertation talks about ensuring children's rights and the role of Prosecutors in promoting and implementing public policies. It aims to determine if the institutional campaigns are a form of extrajudicial and preventive actions, treating them as a way of encouraging the mobilization of the society and the of State, in order to promote and implement public policies in childhood's area. The work was divided in three parts. At first, the history of protection of children's and adolescents' human's rights is contextualized, reaching the Doctrine of Integral Protection. Following, it was developed studies about public policies in Brazil and the role of prosecutors when the State is silent. Finally, it was analyzed the role of prosecutors in the promotion, protection and defense of children's rights, based on the investigation of the campaigns “*Bullying, isso não é brincadeira*”, “*Adoção – Laços de Amor*”, and “*Navegação Segura e Combate à Pedofilia na Internet*”. The goal of this study is to investigate if it is possible to stimulate public policies in childhood's area through campaigns developed by the Prosecutors. The Federal Constitution allows the Prosecutors to encourage the development of actions, projects and programs organized by the civil society and the State. From this perspective, when public opinion is informed by the campaigns, it may, in specific spaces for democratic participation, such as forums and conselors, to demand, propose and evaluate these policies and to interfere in the implementation and in the proposition. Likewise, on this scenario, the government can direct funds for this purpose. Finally, the research uses the deductive method and is based on the literature and documents.

**Keywords:** Public policies in childhood's area. Prosecutors. Institutional campaigns.



## **Lista de Abreviaturas e Siglas**

APA – American Psychiatric Association

CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha

CID – Classificação Internacional de Doenças

CNA – Cadastro Nacional de Adoção

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CRFB/1988 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CUIDA – Cadastro Único Informatizado de Adoção

DSM – Manual diagnóstico e estatístico de transtornos mentais

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FIA - Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente ou Fundo da Infância e Adolescência

Funabem – Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão

INPS – Instituto Nacional da Previdência Social

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

MNMMR – Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua

MS – Ministério da Saúde

OMS – Organização Mundial da Saúde

PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PeNSE – Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar

ProRural – Programa de Apoio ao Produtor Rural

SAM – Serviço de Assistência a Menores

SEDH – Secretaria Especial dos Direitos Humanos

SDH – Secretaria de Direitos Humanos

SGDCA – Sistema de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes

SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>19</b>
<b>2 A PROTEÇÃO DOS DIRETOS HUMANOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE .....</b>	<b>22</b>
<b>2.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE DIREITOS HUMANOS .....</b>	<b>22</b>
<b>2.2 CONCEITO E PRINCIPAIS NORMAS REFERENTES À EVOLUÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS .....</b>	<b>22</b>
<b>2.3 A EVOLUÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES.....</b>	<b>27</b>
2.3.1 Primeiro Congresso Internacional de Menores.....	27
2.3.2 A Declaração de Genebra de 1924 .....	28
2.3.3 A Declaração Universal dos Direitos da Criança .....	31
2.3.4 A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança.	32
<b>2.4 DO DIREITO PENAL DO MENOR À DOCTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR .....</b>	<b>34</b>
<b>2.5 A TRANSIÇÃO PARA A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL.....</b>	<b>43</b>
<b>2.6 A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....</b>	<b>49</b>
<b>3 POLÍTICAS PÚBLICAS E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO .....</b>	<b>54</b>
<b>3.1 CONCEITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>54</b>
<b>3.2 TIPOLOGIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>58</b>
<b>3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO E POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS.....</b>	<b>61</b>
<b>3.4 ELABORAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>68</b>
<b>3.5 AGENTES (OU ATORES) RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>73</b>
<b>3.6 MECANISMO DE CONTROLE DA OMISSÃO DO PODER PÚBLICO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>77</b>
<b>3.7 A DENOMINADA “RESERVA DO POSSÍVEL” .....</b>	<b>83</b>

3.8	O MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	89
4	A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS INFANTOADOLEScentes .....	95
4.1	DO PERÍODO COLONIAL À REPÚBLICA .....	96
4.2	O MINISTÉRIO PÚBLICO E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	99
4.3	O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFESA DO DIREITO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES .....	102
4.4	DAS ESFERAS, LOCAIS, FORMAS, MOMENTOS E MEIOS DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA ÁREA INFANTOADOLEScente .....	104
4.4.1	As esferas de atuação ministerial: metaindividual e individual .....	104
4.4.2	Locais de atuação ministerial: administrativo e judicial .....	109
4.4.3	Formas ou momentos de atuação ministerial: <i>preventiva e reativa</i> (responsabilização) .....	112
4.4.4	Áreas ou matérias de atuação ministerial: protetiva/cível; infracional; penal .....	114
4.4.5	Agentes que podem ser investigados e responsabilizados pelo Ministério Público .....	115
4.5	O PROMOTOR DE JUSTIÇA COMO AGENTE POLÍTICO DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL .....	115
4.6	AS CAMPANHAS INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA COMO FORMA DE FOMENTO À PROMOÇÃO E À IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INFANTOADOLEScentes: <i>Bullying</i> , isso não é brincadeira”, “Adoção: Laços de Amor” e “Navegação Segura e Combate à Pedofilia na Internet” .....	125
4.7	CAMPANHA “ <i>BULLYING</i> : ISSO NÃO É BRINCADEIRA” .....	127
4.8	CAMPANHA “ <i>ADOÇÃO</i> : LAÇOS DE AMOR” .....	131
4.9	CAMPANHA “ <i>NAVEGAÇÃO SEGURA E COMBATE À PEDOFILIA NA INTERNET</i> ” .....	134
5	CONCLUSÃO .....	139
	REFERÊNCIAS .....	143
	ANEXOS .....	159

<b>ANEXO 1: Anteprojeto de lei para o controle e intervenção em políticas públicas pelo poder judiciário.....</b>	<b>159</b>
<b>ANEXO 2: Materiais gráficos das campanhas .....</b>	<b>173</b>
A) <i>Bullying</i> , isso não é brincadeira .....	173
B) Combate à exploração e ao abuso sexual infantojuvenil .....	178
C) Laços de Amor .....	185
<b>ANEXO 3: Promotorias de Justiça especializadas em crimes contra criança e adolescente.....</b>	<b>190</b>
<b>ANEXO 4: Dados Gerais sobre a campanha “ADOÇÃO - LAÇOS DE AMOR” .....</b>	<b>191</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), o Ministério Público foi alçado a uma posição de significativa importância na defesa do regime democrático, motivo pelo qual, a partir de então, buscou efetivar o primado da prioridade absoluta, tratado no artigo 227 do referido documento, e obter a afirmação do Princípio da Proteção Integral, esse reafirmado no artigo 1º da Lei n. 8.069/1990.

No decorrer de um longo caminho, diversos fatores contribuíram para que a Instituição buscasse uma nova sistemática de atuação, pela via administrativa, e não só judicial, e almejasse conquistar atuação destinada à transformação positiva da realidade social brasileira.

Em razão disso, o Ministério Público intensificou suas tentativas de formalizar compromissos de ajustamento de conduta, editou orientações no sentido de que os membros promovessem e participassem de reuniões extrajudiciais, realizassem audiências públicas, adotassem a expedição de prévias recomendações anteriormente ao ajuizamento de ações civis públicas, medidas essas destinadas a evitar a judicialização de conflitos, adequando-se a esse contexto uma forma de atuação pouco ou raramente utilizada, ainda não enfrentada especificamente pela doutrina especializada, que consiste na elaboração de campanhas institucionais destinadas à mobilização e à sensibilização do governo e da sociedade civil para a defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

O desenvolvimento espontâneo de políticas públicas eficazes voltadas especificamente a esse público seria, por certo, o caminho adequado a seguir, mormente se fosse considerada a sua hipossuficiência. Entretanto, por diversas vezes, os profissionais do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) se deparam com situações delicadas, que demandam o encaminhamento imediato de meninos e meninas, vítimas das mais variadas formas de violência, para atendimento por profissionais qualificados, e não encontram qualquer programa, projeto ou ação capaz de acolhê-los. Em razão disso, ocorrem diariamente inúmeros encaminhamentos aos Promotores de Justiça, aos Juízes e aos Advogados, a fim de que, por meio de ações judiciais, essas demandas sejam supridas.

Desse modo, o objeto da presente pesquisa se perfaz em examinar as campanhas institucionais do Ministério Público do Estado de Santa Catarina como uma forma preventiva de atuação extrajudicial e também como meio de transformações sociais e fomento à mobilização da sociedade e do Estado, com o fito de promover e implementar políticas públicas na seara infantoadolescente.

A motivação para o estudo desta questão surgiu durante o desenvolvimento das campanhas da Instituição, relacionadas à criança e ao adolescente, momento em que se teve a percepção da relevância do papel do Ministério Público não só na identificação do problema, mas também na formação da agenda para a elaboração das políticas públicas.

Como objetivos específicos, busca-se caracterizar a Doutrina da Proteção Integral, sua construção histórica e social, além de sua aplicação na área infantoadolescente; identificar as concepções do campo das ciências políticas que permitam apresentar uma conceituação relativa à terminologia referente às políticas públicas e políticas de governo, assim como seus agentes, a sua elaboração, implementação e financiamento, bem como a omissão do governo e a reserva do possível para esta área; e, por fim, estudar a evolução histórica e as formas de atuação do Ministério Público, analisando três campanhas realizadas por essa instituição do Estado de Santa Catarina, demonstrando a importância desse mecanismo como instrumento de transformação social, empoderamento da sociedade e fomento à promoção e à implementação de políticas públicas.

As campanhas desenvolvidas pelo Ministério Público ainda não fazem parte dos debates jurídicos, tampouco é senso comum na mencionada área. Contudo, acredita-se que esta forma de atuação é, assim como as demais, extremamente eficiente para esclarecer, sensibilizar e fomentar mudanças na sociedade.

Para a consolidação desta dissertação, o plano de desenvolvimento do estudo estruturou a análise em três capítulos, conforme exposto sucintamente a seguir.

No primeiro capítulo, denominado “A Proteção dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes”, são abordados a evolução dos direitos humanos infantoadolescentes e o percurso histórico desde o Direito Penal do Menor, passando pela Doutrina da Situação Irregular, até os dias atuais, em que vigora a Doutrina da Proteção Integral.

Com base no desenvolvimento dessa Doutrina, no segundo capítulo, nomeado “Políticas Públicas e a atuação do Ministério Público”, são analisados os conceitos de políticas públicas, a sua

diferenciação de políticas de governo, assim como os agentes responsáveis pela sua elaboração, os tipos, os mecanismos de combate às omissões governamentais e a denominada reserva do possível. Neste capítulo é, ainda, tecido um panorama sobre a atuação do Ministério Público e o controle da implementação das políticas públicas.

O terceiro capítulo, intitulado “Atuação do Ministério Público na promoção, proteção e defesa dos direitos infantoadolescentes”, tem como objetivo a análise da atuação da Instituição no enfrentamento de questões relacionadas à violação de direitos infantoadolescentes, buscando, por meio do desenvolvimento e participação em campanhas publicitárias, o fomento às políticas públicas direcionadas a esse público. Este Capítulo perpassa por toda a história do desenvolvimento da Instituição, suas esferas, locais, formas e meios de atuação na área infantoadolescente, fazendo, ainda, um estudo sobre o papel do Promotor de Justiça como agente público de transformação social.

Em acréscimo, serão expostas três campanhas desenvolvidas com o intuito de esclarecer fatos e sensibilizar a sociedade civil organizada e a ala governamental acerca da necessidade do desenvolvimento de programas, projetos e ações para o ideal encaminhamento e adequado tratamento da problemática vivenciada por crianças e adolescentes catarinenses. A primeira delas, “*Bullying*, isso não é brincadeira”, aborda o comportamento agressivo, intencional e repetitivo de crianças e adolescentes em seu convívio social, buscando esclarecer, principalmente, pais, responsáveis e educadores acerca do fenômeno e suas consequências para a sociedade. A segunda, intitulada “Adoção: Laços de Amor”, aborda o vital encaminhamento de crianças, acima de três anos, e adolescentes a famílias devidamente inscritas no Cadastro Nacional de Adoção e interessadas em tê-las consigo. Traz-se, por último, a campanha “Navegação Segura e Combate à Pedofilia na Internet”, que ressalta os perigos das visitas de crianças e adolescentes às redes sociais sem a devida orientação e supervisão dos pais ou responsáveis.

A presente pesquisa é sintetizada com as conclusões obtidas dos elementos agregados a ela no decorrer de todo este trabalho.

No que se refere ao método, optou-se pelo monográfico e de estudos de casos, que permite delimitar a pesquisa do tema proposto aos conceitos teóricos e práticos das campanhas como forma de avaliar a sua compatibilidade com a Doutrina da Proteção Integral.

## 2 A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

### 2.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE DIREITOS HUMANOS

A análise da evolução dos Direitos Humanos, mesmo que breve, torna-se imprescindível para a devida compreensão da garantia dos direitos de crianças e adolescentes nos dias atuais.

Nessa perspectiva, entende-se necessário fazer uma digressão a respeito do tema, sua conceituação e os principais documentos internacionais que levaram à solidificação dos Direitos Humanos infantoadolescentes.

Ao iniciar a exposição, optou-se, neste capítulo, por apresentar somente algumas linhas gerais sobre o assunto, a fim de, mais à frente, analisar o verdadeiro objeto deste trabalho, quais sejam, os Direitos Humanos de crianças e adolescentes defendidos por meio de uma atuação diferenciada do Ministério Público, em campanhas de prevenção e combate a diversos tipos de violência, tanto destinadas ao esclarecimento da sociedade que poderá, assim, interferir na proposição e implementação das políticas públicas, como no convencimento de representantes da ala governamental, no que se refere à imprescindibilidade dessas ações.

### 2.2 CONCEITO E PRINCIPAIS NORMAS REFERENTES À EVOLUÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Ao pesquisar a doutrina, é possível identificar variações no conceito do que vem a ser os Direitos Humanos. Enquanto para Arendt os direitos humanos não são um dado, mas um construído, uma invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução<sup>1</sup>, para Perez Luño se trata de um conjunto de faculdades em instituições que, em cada momento histórico, concretizam as exigências da dignidade, da liberdade e da igualdade humanas, as quais devem ser

---

1 ARENDT, Hannah. **As origens do totalitarismo**. Tradução Roberto Raposo, Rio de Janeiro, 1979, p. 246.

reconhecidas positivamente pelos ordenamentos jurídicos em nível nacional e internacional.<sup>2</sup>

Entretanto, o elo comum nas diversas conceituações é o processo de constante evolução dos Direitos Humanos, em conformidade com os avanços da própria civilização na defesa da dignidade da pessoa humana.

Tão antiga quanto a própria história das civilizações, a ideia de Direitos Humanos, segundo Trindade, logo se manifestou em diversas culturas e momentos históricos em prol da dignidade da pessoa humana, da sua participação na vida comunitária e do princípio da legitimidade, mas, também, contra a dominação, a exclusão, a opressão, o despotismo e a arbitrariedade, formando, assim, padrões mínimos universais de comportamento e respeito ao próximo.<sup>3</sup>

Em uma síntese histórica relativa aos Direitos Humanos, verifica-se nos documentos legislativos que, na Antiguidade, assim como na Idade Média, já havia uma preocupação com a afirmação dos direitos, ditos fundamentais, que nascem com o homem e que estão acima da vontade de qualquer governante. Entretanto, nesses registros, mesclavam-se preceitos jurídicos, morais e religiosos, não se diferenciando a recomendação de regras morais da imposição coercitiva de certos comportamentos, tampouco possuindo caráter de declarações abstratas de direitos.<sup>4</sup>

A iniciativa de afirmações que podem ser consideradas precursoras das futuras Declarações de Direitos ocorreu na Inglaterra, já na última fase da Idade Média, com o advento da Magna Carta, de 1215.<sup>5</sup>

Após explicar que a referida Carta da Inglaterra é uma das principais referências em relação ao antecedente das Declarações de

---

2 PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Derechos Humanos, estado de derecho y constitucion**. 3 ed. Madri: Teccnos, 1990, p. 48.

3 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. v. 1, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997, p. 17-18.

4 DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30. ed., São Paulo: Saraiva, 2011. p. 205.

5 *Idem*, p. 205.

Direitos, Dallari aponta as causas que ensejaram a ampla edição de Declarações no século XVIII, considerado o século das Declarações:

[...] Muitos fatores de influência se conjugaram para que se chegasse à noção da existência de direitos inerentes à natureza humana, que precedem a própria existência do Estado. Em boa medida, os mesmos fatores que geraram os movimentos pela criação do Estado Constitucional inspiraram a elaboração de Declarações, fixando valores e preceitos que deveriam ser acolhidos por todas as Constituições. Mas, pela própria circunstância de se atribuir às Declarações uma autoridade que não depende de processos legais, verifica-se que na sua base está a crença num Direito Natural, que nasce com o homem e é inseparável da natureza humana.<sup>6</sup>

Para Bobbio, somente a extensão do reconhecimento dos direitos do homem como dignos de proteção de alguns Estados para todos os Estados e, ao mesmo tempo, a proteção desses mesmos direitos pela comunidade internacional, total ou parcial, poderá tornar cada vez menos provável a alternativa entre opressão e resistência.<sup>7</sup>

Dentre os documentos normativos mais importantes referidos pela doutrina estão a “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, de 1789, e a “Declaração Universal dos Direitos Humanos”, de 1948.

A primeira delas, verdadeiro manifesto revolucionário francês, teve como fundamento a necessidade de reforçar princípios e valores que se desejava inserir no futuro texto constitucional daquele País, tendo servido, por mais de um século, como modelo de referência para outras declarações de direitos.

Além de sua introdução, na qual consta que “o descuido ou desprezo dos direitos humanos são as únicas causas das desgraças públicas e da corrupção dos governos”, destaca-se o artigo 2º, em que

---

6 DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30. ed., São Paulo: Saraiva, 2011., p. 206.

7 BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**; tradução de Carlos Nelson Coutinho; 8. reimpressão, Rio de Janeiro: Ensevier, 2004, p. 31.

constam como direitos naturais e imprescritíveis do homem a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão.

Ao explicar a importância dos princípios liberdade, igualdade e fraternidade que formaram a base da “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, Baggio salienta que o destaque daquela Carta reside no fato de que “a Revolução de 1789 constitui um ponto de referência histórico de grande relevância, porque, durante o seu andamento, pela primeira vez na Idade Moderna, a ideia de fraternidade foi interpretada e praticada *politicamente*”.<sup>8</sup>

Nesse contexto, a fraternidade adquire dimensão política, em um mundo absolutamente novo e inédito, integrando-se com a liberdade e a igualdade, esses últimos princípios caracterizadores das democracias atuais.<sup>9</sup>

O desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos, contudo, somente passou a ocorrer com a elaboração da Declaração Universal de 1948, mediante a adoção de inúmeros instrumentos internacionais de proteção, fato que promoveu um processo de universalização dos direitos humanos, permitindo a formação de um sistema internacional voltado a sua proteção.

Tal sistema, conforme os ensinamentos de Piovesan, é composto por tratados internacionais de proteção que refletem, sobretudo, a consciência ética contemporânea compartilhada pelos Estados, à medida que invocam o consenso internacional acerca dos direitos humanos, na busca da salvaguarda de parâmetros protetivos mínimos - “mínimo ético”<sup>10</sup>.

---

8 BAGGIO, Antonio Maria. A redescoberta da fraternidade na época do “terceiro 1789”. In **O princípio esquecido**: a fraternidade na reflexão atual das ciências políticas. Antonio Maria Baggio (org.); traduções: Durval Cordas, Iolanda Gaspar, José Maria de Almeida, Vargem Grande Paulista – SP: Cidadã Nova, 2008, p. 7.

9 BAGGIO, Antonio Maria. A redescoberta da fraternidade na época do “terceiro 1789”. In **O princípio esquecido**: a fraternidade na reflexão atual das ciências políticas. Antonio Maria Baggio (org.); traduções: Durval Cordas, Iolanda Gaspar, José Maria de Almeida, Vargem Grande Paulista – SP: Cidadã Nova, 2008, p. 8.

10 PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2011, p. 41.

Ao introduzir uma concepção contemporânea de direitos humanos, a Declaração de 1948 destacou-se pelo friso à universalidade e à indivisibilidade desses direitos. De acordo com Piovesan:

[...] Universalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade, esta como valor intrínseco à condição humana. Indivisibilidade porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa. Quando um deles é violado, os demais também o são. Os direitos humanos compõem, assim, uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos com o catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais.<sup>11</sup>

Segundo Comparato, há, ainda, outro relevante ponto a respeito da “Declaração Universal dos Direitos Humanos” a ser salientado, que é o seu poder de vinculação aos Estados-membros da Organização das Nações Unidas. E isso porque, em razão de se estar diante de exigências de respeito à dignidade humana, exercidas contra todos os poderes estabelecidos, oficiais, ou não, reconhece-se hoje, em toda parte, que a vigência dos Direitos Humanos independe de sua declaração em constituições, leis e tratados internacionais.<sup>12 13</sup>

---

11 PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2011, p. 41.

12 COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 5. ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 226-227.

13 Contudo, a questão gera controvérsias e inúmeros foram os questionamentos a respeito da natureza jurídica da referida Declaração. A unanimidade doutrinária está na afirmação de que o documento não é um tratado e, sim, tecnicamente, uma recomendação feita pela Assembléia Geral das Nações Unidas a seus membros, conforme especificado no artigo 10 da Carta de São Francisco, de 1945.

Traçado esse breve histórico a respeito dos Direitos Humanos e a importância das suas duas principais Declarações, passar-se-á à análise das principais normas positivadas referentes aos direitos de crianças e adolescentes.

## 2.3 A EVOLUÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Atualmente, não mais se questiona o fato de que a Doutrina da Proteção Integral é um marco normativo presente na vida de crianças e adolescentes no Brasil.

A teoria referente a essa Doutrina começou a ser efetivamente adotada no País após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CRFB/1988) e, especialmente, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal n. 8.069/1990).

Contudo, para que, no campo normativo interno, fossem implementadas a defesa e a proteção dos direitos de meninos e meninas brasileiros, houve intensa movimentação de segmentos sociais que, espelhados nas conquistas de significativas mudanças internacionais, buscavam a sua concretização no cenário nacional.

Entre as principais normas e os eventos internacionais de defesa dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes que influenciaram o cenário nacional, podem ser destacados o Primeiro Congresso Internacional de Menores, a Declaração de Genebra, a “Declaração Universal dos Direitos da Criança” e a “Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança”.

### 2.3.1 Primeiro Congresso Internacional de Menores

Considerado pela doutrina especializada<sup>14</sup> como o primeiro episódio relevante no contexto internacional, no início do século XX, relacionado à evolução histórica dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes, o Primeiro Congresso Internacional de Menores foi realizado em Paris, no período de 29 de junho e 1º de julho no ano de

---

14 AMIN, Andréa Rodrigues. “Doutrina da Proteção Integral” e “Princípios orientadores do direito da criança e do adolescente”. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo (coord). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007, p. 6.

1911, e influenciou diretamente na criação dos juízos de menores por toda a Europa e América Latina<sup>15</sup>, bem como assentou os princípios do novo direito.<sup>16</sup>

O evento foi considerado de grande magnitude não só pela participação de conceituados juristas mas também pelos temas altamente representativos do debate da época: a) Deve existir uma jurisdição especial de menores? Sobre que princípios e diretrizes deverão se apoiar tais tribunais para obter um máximo de eficácia na luta contra a criminalidade juvenil? b) Qual deve ser a função das instituições de caridade ante os tribunais e o Estado? c) O problema da liberdade vigiada ou probatória. Funções dos tribunais depois da sentença.

Segundo Méndez, os registros produzidos no Congresso constituíram documento-chave na tarefa de reconstrução histórica, especialmente em relação à criação dos Tribunais de Menores pela Europa.<sup>17</sup>

### 2.3.2 A Declaração de Genebra de 1924

O segundo evento significativo referente à história dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes foi a edição da primeira norma internacional destinada a esse público, que ficou conhecida como Declaração de Genebra.

Adotada pela Liga das Nações em 1924, constituiu-se, na linha da Doutrina da Situação Irregular, no primeiro instrumento internacional a reconhecer a ideia de um Direito da Criança.<sup>18</sup>

---

15 SARAIVA, João Batista Costa. **Adolescente em Conflito com a Lei**: da indiferença à proteção integral: Uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 36.

16 MACHADO, Martha de Toledo. **A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos**. Barueri, SP: Manole, 2003, p. 35.

17 MENDEZ, Emilio Garcia. **Infância e Cidadania na América Latina**. São Paulo: Hucitec, 1998, p. 52.

18 SARAIVA, João Batista Costa. **Adolescente em Conflito com a Lei**: da indiferença à proteção integral: Uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 38.

O documento, que está dividido em cinco tópicos, coloca a criança numa situação de mero objeto de proteção, que deve receber algo ou ser agraciada com alguma outra coisa, tem sua importância realçada por Monaco.<sup>19</sup>

Em que pese a crítica em relação ao fato de considerar infantes como objetos, o que por certo ocorreu como consequência dos significativos prejuízos que a Primeira Guerra causou à infância, não há como negar a relevância da Declaração no cenário internacional para o direito das crianças.

Entretanto, deve ser registrado que a Assembleia da Liga das Nações aprovou uma resolução endossando a Declaração dos Direitos da Criança, promulgada no ano anterior pelo Conselho da organização não governamental *Save the Children International Union*.<sup>20</sup>

A mencionada Declaração foi fruto do trabalho de Eglantyne Jebb<sup>21</sup> que, após a 1ª Guerra Mundial, percebeu que as crianças precisavam de proteção especial. Em 1919, com a ajuda de sua irmã, Dorothy Buxton, Jebb fundou a *Save the Children Fund*, em Londres, para assistir e proteger os infantes que tinham experiência de guerra.

No ano seguinte, as irmãs fundaram, em Genebra, o *Union International de Secours a l'Enfant* (Fundo Mundial para as Crianças - nova forma de organização da *Save the Children Fund*), o que ocorreu com o apoio do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV).

No ano de 1923, foi publicada a primeira versão referente à Declaração dos Direitos da Criança na revista da *Save the Children* – “*The World's Children*”. Posteriormente, o texto foi aprovado durante a *IV Assembleia Geral da Union International*, em razão do encaminhamento de versão por Eglantyne e, no ano seguinte, em 1924,

---

19 MONACO, Gustavo Ferraz de Campos. O Direito Internacional dos Direitos Humanos da criança e do adolescente e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In AMARAL JUNIOR, Alberto do/ JUBILUT, Liliana Lyra (orgs.) **O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos**. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 445.

20 PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 3. ed., São Paulo: Saraiva, 2009, p. 282.

21 Ativista britânica dos direitos da criança. Dados disponíveis em: [http://www.savethechildren.es/docs/Ficheros/53/Eglantyne\\_Jebb.pdf](http://www.savethechildren.es/docs/Ficheros/53/Eglantyne_Jebb.pdf). Acesso em: 10 ag. 2012.

foi aprovada pela Liga das Nações como a Declaração dos Direitos das Crianças<sup>22</sup>, fruto da influência da ativista britânica.<sup>23</sup>

Em razão de não ser destinada aos Estados e sim às pessoas – homens e mulheres – não teve força vinculante interna nos países, a ponto de se tornar respeitada.

Somado a isso, o período histórico em que foi editada, poucos anos após a 1ª Guerra Mundial, e o fato de ter sido adotada pela Assembleia da Liga das Nações, organismo que não se firmou no cenário internacional, fizeram com que o documento não tivesse o comando normativo desejado.<sup>24</sup>

---

22 Até a presente Declaração dos Direitos da Criança, vulgarmente conhecida como "Declaração de Genebra", homens e mulheres de todas as nações, reconhecendo que a humanidade deve à criança o melhor que tem para dar, declaram e aceitam como seu dever que, além e acima de todas as considerações de raça, nacionalidade ou credo: A criança deve ser dotada dos meios necessários para o seu desenvolvimento normal, tanto material como espiritualmente. A criança que está com fome deve ser alimentada, a criança que está doente deve ser nutrida, a criança que está para trás deve ser ajudada, a criança delinqüente deve ser recuperada, e ao órfão e à criança abandonada deve haver proteção e socorro. A criança deve ser a primeira a receber alívio em tempos de angústia.

A criança deve ser colocada em posição de ganhar a vida, e deve ser protegida contra toda forma de exploração.

A criança deve ser educada na consciência de que seus talentos devem ser dedicados ao serviço dos outros homens. Dados disponíveis em: [http://www.savethechildren.es/docs/Ficheros/53/Eglantyne\\_Jebb.pdf](http://www.savethechildren.es/docs/Ficheros/53/Eglantyne_Jebb.pdf). Acesso em: 10 de ag. 2012. (Tradução livre desta autora)

23 Dados disponíveis em <http://childrensrighsportal.org/childrens-rights-history/references-on-child-rights/geneva-declaration/>. Acesso em: 10 ag. 2012.

24 CHAVES, Antonio. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. 2. ed., São Paulo: LTr, 1997. p. 33. Vide também: AMIN, Andrea Rodrigues. Curso de Direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos. 2. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 11.

### 2.3.3 A Declaração Universal dos Direitos da Criança

Em 20 de novembro de 1959, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a “Declaração Universal dos Direitos da Criança”, que foi ratificada, posteriormente, pelo Brasil.<sup>25</sup>

O referido documento estabeleceu, em seus dez artigos, diversos princípios que se consagrariam, definitivamente, no eixo dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes, apresentando, no preâmbulo<sup>26</sup>, uma diretriz protetiva às crianças, conquanto não se definisse qual idade separaria a criança do adolescente, do jovem ou do adulto.

O tratado que definiria as bases para a proteção e a integridade dos direitos de meninos e meninas de todo o mundo, dispunha em seu Princípio 1º que:

Princípio 1º. A criança gozará dos direitos enunciados nesta Declaração. Estes direitos serão reconhecidos a todas as crianças sem discriminação alguma, independentemente de qualquer consideração de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou outra da criança, ou da sua família, da sua origem nacional ou social, fortuna, nascimento ou de qualquer outra situação.

Trata-se, portanto, de um importante documento histórico, o qual viria a ser atualizado anos depois, com a aprovação, pela Organização das Nações Unidas, da “Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança”, em 1989.

Da mesma forma, outras normas internacionais merecem destaque no período compreendido entre a Declaração Universal dos

---

25 Importante registrar que Siqueira faz menção em sua obra do IX Congresso Pan-Americano da Criança, realizado no mês de janeiro de 1948, em Caracas, ocasião em que foi aprovada a Declaração dos Direitos do Menor. *In* SIQUEIRA, Liborni. **Sociologia do Direito do Menor**. Rio de Janeiro: Ambito Cultural, 1979, p. 5.

26 “CONSIDERANDO que a criança, em decorrência de sua imaturidade física e intelectual, tem necessidade de uma protecção e cuidados especiais, nomeadamente de protecção jurídica adequada, tanto antes como depois do nascimento; [...]”. Dados disponíveis em: [www.redeandibrasil.org.br](http://www.redeandibrasil.org.br). Acesso em: 7 jan. 2012.

Direitos da Criança e a Convenção mencionada, porquanto, segundo Amin:

[...] as Nações Unidas elaboraram vários documentos internacionais que muito contribuíram para a evolução do direito infanto-juvenil. [...] A Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou Pacto de San José da Costa Rica, de 1969, promulgada, no Brasil, pelo Decreto 678/92, reconheceu direitos aos já concebidos, especializou o tratamento judicial para crianças e jovens, estabeleceu uma coresponsabilidade entre família, sociedade e Estado na proteção de crianças e adolescentes. As Regras Mínimas de Beijing, aprovadas pela Resolução 40/33, de novembro de 1985, estabeleceram diretrizes para a Justiça especializada, principalmente, nos processos e procedimentos relativos a adolescentes em conflito com a lei. No mesmo passo e complementando o documento, em novembro de 1990 foram aprovadas regras preventivas da delinquência juvenil, conhecidas como Diretrizes de Riad, que formam a base das ações e medidas sócio-educativas previstas no ECA.<sup>27</sup>

Em 1979, a Organização das Nações Unidas declarou o mencionado ano como sendo o *Ano Internacional da Criança*, formando-se um grupo de trabalho responsável pela elaboração do texto da “Convenção sobre os Direitos da Criança”.<sup>28</sup>

#### 2.3.4 A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança

Em 20 de novembro de 1989, foi aprovada, pela Resolução n. 44/25 da Assembleia Geral das Nações Unidas, a “Convenção

---

27 AMIN, Andréa Rodrigues. “Doutrina da Proteção Integral” e “Princípios orientadores do direito da criança e do adolescente”. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo (coord). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007, p. 7.

28 v. CHAVES, Antonio. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. 2. ed., São Paulo: LTr, 1997, p. 34.

Internacional sobre os Direitos da Criança”, que foi ratificada pelo Brasil em 21 de novembro de 1990, por meio do Decreto n. 99.710/1990.

Sobre o referido documento não pairam dúvidas de que foi, e ainda é, um dos mais importantes marcos normativos internacionais que, diferentemente da Declaração de Genebra, exerceu influência definitiva no cenário mundial, tendo em vista que foi ratificado por quase todos os países membros da Organização das Nações Unidas.

Nesse contexto, Bruñol, ao defender a importância da Convenção, afirma:

[...] A Convenção sobre os Direitos da Criança é, precisamente, o instrumento internacional que permitiu expandir a cidadania para a infância, já que reconhece que todas as crianças e adolescentes têm direitos perante o Estado e a sociedade e que os Estados Partes devem adotar todas as medidas “administrativas, legislativas e de outra esfera para dar efetividade aos direitos reconhecidos na presente Convenção. (art.4).O impacto desta Convenção na América Latina foi enorme, tanto no âmbito das reformas legislativas, como no das políticas públicas e o que é não menos importante, na conscientização das pessoas tanto em relação à adesão aos princípios, diretrizes e direitos que nela estão contidos, como nas múltiplas organizações sociais que nasceram em razão de seu impulso para gerar plena efetividade aos direitos das crianças.<sup>29</sup>

Veronese e Silveira ainda destacam o fato de que o aludido documento não se tratava de mera *carta de intenções*, mas que expressava, claramente, um compromisso com o futuro. Isso porque a Convenção Internacional, diferentemente da Declaração Universal dos Direitos da Criança (de 1959), teve natureza coercitiva, exigindo do Estado Parte que a subscreveu e ratificou um determinado agir e

---

29 BRUÑOL, Miguel Cillero. **Los derechos del niño**: de la proclamación a la protección efectiva. Justicia y derechos del niño n. 3; Buenos Aires: UNICEF, 2001, p. 50. (tradução livre desta autora)

trazendo para o universo jurídico a Doutrina da Proteção Integral, situando a criança dentro de um quadro de garantia integral.<sup>30</sup>

A influência da Convenção Internacional sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente foi inegável, haja vista que a Doutrina da Proteção Integral foi imediatamente acolhida no primeiro artigo da lei especial brasileira, em consonância com o disposto no artigo 19 do documento Internacional.<sup>31</sup>

Aliados à Convenção Internacional, outros componentes internos influenciaram a aprovação da Lei 8.069/1990, os quais serão a seguir analisados, destacando-se os movimentos sociais, o engajamento dos juristas responsáveis pela sistematização juridiconormativa do texto original do Estatuto e o acolhimento da proposta pelo Congresso Nacional.

## 2.4 DO DIREITO PENAL DO MENOR À DOCTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR

Em grande parte das obras relativas ao Direito da Criança e do Adolescente, verifica-se que a etapa antecedente à Doutrina da Proteção Integral é comumente tratada, de forma genérica, como relacionada à Doutrina da Situação Irregular. No entanto, entende-se possível afirmar a existência de uma fase prévia à Doutrina da Situação Irregular, que pode ser denominada de Direito Penal do Menor. Em tal período – compreendido entre a fase imperial até a aprovação do primeiro Código de Menores –, crianças e adolescentes não eram considerados de outra forma, senão, como *menores*.

O que difere essa fase da época em que foi aprovado o primeiro Código de Menores, em 1926, é a possibilidade de responsabilização penal de crianças e adolescentes, não havendo, sequer, a sua distinção normativa.

No Código Criminal do Império, permitia-se a responsabilização penal de menores de dezoito anos de idade, constando, em seu artigo 10,

---

30 VERONESE, Josiane Rose Petry. SILVEIRA, Mayra. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**: doutrina e jurisprudência. São Paulo: Conceito, 2011, p. 26.

31 *Ibidem*, p. 27.

a previsão de que também seriam julgados criminosos os menores de quatorze anos.<sup>32</sup>

Por sua vez, o artigo 13 dispunha que:

Art. 13. Se se provar que os menores de quatorze annos, que tiverem commettido crimes, obraram com discernimento, deverão ser recolhidos ás casas de correção, pelo tempo que ao Juiz parecer, com tanto que o recolhimento não exceda à idade de dezasete annos. (redação original)<sup>33</sup>

Vê-se, claramente, que esse entendimento decorria de um prisma penalista que influenciava o Direito Penal do Menor, consoante confirma Siqueira, para quem:

[...] Direito do Menor é a ciência jurídica que estuda os fatos sociais morfológicos e fisiológicos que influem na integração da unidade e harmonia biopsicossocial do menor objetivando suas necessidades afetivas e estruturais.

O Direito do Menor nasceu com o primeiro vagido de uma santa criança e tão alto foi o seu clamor que, passados os séculos ainda ressoam, por todo o sempre, nas liras candentes dos juriconsultos procurando coligi-lo e defini-lo.<sup>34</sup>

---

32 Dados disponíveis em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LIM/LIM-16-12-1830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM-16-12-1830.htm). Acesso em: 4 abr. 2012.

33 Dados disponíveis em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LIM/LIM-16-12-1830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM-16-12-1830.htm). Acesso em: 4 abr. 2012.

34 SIQUEIRA, Liborni. **Sociologia do direito do menor**, Rio de Janeiro: Âmbito Cultural, 1979. p. 23. De ressaltar que todo o restante da doutrina, à exceção de Albergaria – que aponta o ano de 1889 –, indica o ano de 1899 como sendo aquele em que foi criado o primeiro Tribunal de Menores do mundo, no estado norte americano de Illinois, Estados Unidos. Vide nesse sentido: ALBERGARIA, Jason. *Introdução ao Direito do Menor*. Belo Horizonte: UNA (União de Negócios e Administração), 1979. p. 17. MACHADO, Martha de Toledo. *A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos*. Barueri, SP: Manole, 2003. p. 37. MENDEZ, Emilio Garcia; COSTA, Antonio Carlos Gomes da. *Das necessidades aos direitos*. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 18.

Registro em igual sentido também é encontrado na obra de Machado, de onde se extrai a conclusão que o “Direito do Menor era preocupado quase que exclusivamente em dar combate à criminalidade juvenil – e combate não apenas repressivo em face do crime já praticado, mas também e principalmente preventivo, sob a ótica da criminologia positivista”<sup>35</sup>.

Essa fase, que pode ser conceituada como do *Direito do Menor*, é nominada por Pereira como *do Direito Penal do Menor*, sob a alegação de que, em tal período, a referida doutrina se preocupou com a delinquência praticada por crianças e adolescentes.<sup>36</sup>

Com a proclamação da República e a edição do Código Penal de 1890, novo regramento foi conferido aos menores de dezoito anos de idade, reduzindo-se ainda mais a faixa de inimputabilidade penal, momento em que somente crianças com idade inferior a nove anos de idade passaram a ser consideradas “irresponsáveis”<sup>37</sup>.

Por outro lado, o artigo 27, § 2º, do Código Penal de 1890 (Decreto n. 847, de 11 de outubro de 1890) dispunha, *a contrario sensu*, que os maiores de nove e menores de quatorze que tivessem discernimento e cometessem delitos poderiam ser responsabilizados criminalmente.

Ao fim, o artigo 30 do Código Penal de 1890 previa que os maiores de nove anos e menores de quatorze que cometessem delitos e tivessem discernimento deveriam ser recolhidos em estabelecimentos disciplinares industriais.<sup>38</sup>

---

35 MACHADO, Martha de Toledo. **A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos**. Barueri, SP: Manole, 2003, p. 37.

36 PEREIRA, Tania da Silva. **Direito da criança e do adolescente: uma proposta interdisciplinar**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p.19.

37 Art. 27. Não são criminosos:

§ 1º Os menores de 9 anos completos;

§ 2º Os maiores de 9 e menores de 14, que obrarem sem discernimento. Dados disponíveis em:

<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=66049>.

Acesso em: 4 abr. 2012.

38 Art. 30. Os maiores de 9 anos e menores de 14, que tiverem obrado com discernimento, serão recolhidos a estabelecimentos disciplinares industriais, pelo tempo que ao juiz parecer, contanto que o recolhimento não exceda á idade de 17 anos. (redação original) Dados disponíveis em:

Como visto, tanto na fase imperial quanto no período republicano, conhecido como República Velha, crianças e adolescentes eram tratados sob o enfoque criminológico.

O tratamento conferido a esses meninos e meninas pelo Código Criminal do Império (Lei de 16 de dezembro de 1830) e, também, pelo primeiro Código Penal Republicano (Decreto n. 847, de 11 de outubro de 1890) permite nominar tal fase como “Direito Penal do Menor”, antecedente à “Doutrina da Situação Irregular”, concebida após a edição do primeiro Código de Menores em 1926 (Decreto n. 5.083, de 1º de dezembro de 1926).

Ao reforçar o entendimento aqui apresentado, Sposato afirma que nessa época “crianças e adolescentes pobres começaram a ser identificados como pequenos bandidos, autores dos delitos tipificados como vadiagem, mendicância, prostituição, furtos e roubos”<sup>39</sup>.

Importante trazer a classificação de Silva a respeito da evolução histórica relativa aos direitos infantoadolescentes no Brasil, considerando o período decorrido entre 1500 e 1874, como sendo “filantrópico” (período marcado pela instituição da Roda dos Expostos); entre 1874 e 1922, período “filantrópico-higienista” (havendo a apresentação do primeiro projeto legislativo defendendo o direito do menor por Lopes Trovão, em 1902); entre 1924 e 1964, “assistencialista” (são aprovadas as Leis n. 5.083/26, o Código de Menores – Dec. n. 17.943/27, o SAM, em 1941, Serviço de Assistência a Menores); de 1964 e 1990, “institucionalista” (fase marcada pela criação da FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, em 1964) e, após 1990, “garantista” ou “protetivo” (com a edição do Estatuto da Criança e do Adolescente).<sup>40</sup>

A divisão, feita por Moncorvo Filho, a respeito dos três períodos da história de proteção da infância no Brasil é interessante porquanto denomina de “período antigo”, aquele compreendido entre 1500 e 1874, “período médio” aquele situado entre 1874 e 1889, quando foi fundada a

---

<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=66049>.

Acesso em: 4 abr. 2012.

39 SPOSATO. Karyna Batista. **O direito penal juvenil**. São Paulo: RT, 2006, p. 29.

40 SILVA, Roberto da. **Os filhos do Governo: a formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas**. São Paulo: Ática, 1997, p. 34-35.

pediatria e o cultivo da especialidade no país, e “período moderno”, compreendido entre 1889 e 1922, época em que começou a intensa propaganda de higiene infantil.<sup>41</sup>

Nesse mesmo contexto, Rizzini e Pilotti apresentam cuidadosa evolução histórica a respeito do tema, esclarecendo que, no período colonial, a assistência à infância no Brasil era destinada a tirar as crianças do paganismo, trazendo-as para os costumes e padrões católicos.<sup>42</sup>

As primeiras iniciativas brasileiras referentes à evolução histórica do atendimento, promoção e defesa dos direitos desse público, segundo Mendez e Costa, ocorreram no período compreendido entre 1900 e 1930, sendo realizado, inclusive, em 1920, o 1º Congresso Brasileiro de Proteção à Infância no país.<sup>43</sup>

Entre as principais normas aprovadas entre os anos de 1921 e 1927, em relação aos direitos das crianças e dos adolescentes, Saraiva destaca a Lei n. 4.242, de 5 de janeiro de 1921, que abandonou o sistema biopsicológico vigente desde o Código Penal da República de 1890; o Decreto n. 22.213, de 14 de dezembro de 1922, conhecido como Consolidação das Leis Penais; o Decreto n. 16.272, de 20 de dezembro de 1923, que criou as primeiras normas da Assistência Social visando a proteger os menores abandonados e delinquentes e o Decreto n. 17.943-A, de 12 de outubro de 1927, conhecido como Código de Menores (Código Mello Mattos).<sup>44</sup>

Em 1923, foi criado pelo Decreto Federal n. 16.273, de 20 de dezembro de referido ano, o primeiro juízo de menores no Rio de Janeiro, à época, considerado Município sede do Distrito Federal.

---

41 MONCORVO FILHO, Arthur. **Histórico da proteção da infância no Brasil – 1550/1922**. Rio de Janeiro: Empresa Gráfica, 1926, p. 15-16.

42 RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência social à infância no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 17.

43 MENDEZ, Emilio Garcia; COSTA, Antonio Carlos Gomes da. **Das necessidades aos direitos**. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 123.

44 SARAIVA, João Batista Costa. **Adolescente em Conflito com a Lei: da indiferença à proteção integral: Uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 39-40.

No ano seguinte, em São Paulo foi criado o juízo de menores, o que ocorreu com a aprovação da Lei Estadual n. 2.059.<sup>45</sup>

Conforme amplo estudo de Rizzini e Rizzini sobre a institucionalização infantil no Brasil, um dos principais instrumentos de assistência às crianças no referido período foi o seu recolhimento em instituições de reclusão.<sup>46</sup>

Na mesma obra, as autoras bem explicam a fase histórica de evolução desses direitos no período republicano, na qual, adotada uma visão médico-higienista e jurídica relacionada às crianças e adolescentes, a “tônica centrou-se na identificação e no estudo das categorias necessitadas de proteção e reforma, visando ao melhor aparelhamento institucional capaz de ‘salvar’ a infância brasileira no século XX”<sup>47</sup>.

Somente com a edição do Decreto n. 5.083, de 1º de dezembro de 1926, aprovou-se norma prevendo que nenhum menor de dezoito anos de idade poderia ser recolhido à prisão comum, mas apenas em local apropriado, separado dos presos maiores de dezoito anos<sup>48</sup>, sendo esse o primeiro projeto convertido em lei de proteção à “criança”<sup>49</sup>.

---

45 MACHADO, Martha de Toledo. **A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos**. São Paulo: Manole, 2003, p. 34.

46 RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**. São Paulo: Loyola, 2004, p. 22.

47 *Ibidem*, p. 28-29.

48 Art. 94. Substitua-se pelo seguinte o art. 411 do Código do Processo Penal do Distrito Federal, e as letras a e b do § 4º do art. 50 do decreto n. 16.272, de 20 de dezembro de 1923:

"Art. 411. A autoridade policial competente, dentro do prazo máximo de 15 dias, procederá às diligências de investigação e inquirição de testemunhas, que reduzirá a autos, e remetterá ao juiz de menores, com o auto de exame de corpo de delicto, certidão do registro civil de nascimento do menor, individual dactyloscópica, folha de antecedentes, boletim a que se refere o art. 416, quaesquer documentos que se relacionem com a infracção penal e mais esclarecimentos necessários."

§ 1º Todas as diligências serão feitas em segredo de justiça sob pena de responsabilidade e as mais de direito.

§ 2º Si não fôr possível obter a certidão do registro civil de nascimento do menor, será este submettido a exame medico de idade.

Paula esclarece que o Presidente da República, Washington Luis, sancionou o Decreto n. 5.083, determinando a necessidade de consolidar as leis de assistência e proteção aos menores, indicando vários dispositivos que deveriam ser adicionados àquela reunião de leis, e, em 12 de outubro de 1927, mandou publicar, através do Decreto n. 17.943-A, o Código de Menores, diploma legal integrado por duzentos e trinta e um artigos, que havia sido elaborado por Mello Mattos.<sup>50</sup>

Conquanto as propostas e ideias de Mello Mattos, primeiro Juiz de Menores do Brasil e da América Latina, pudessem ser consideradas avançadas para a época, inegável que sua visão deixava no limbo crianças e adolescentes que deveriam ser respeitados como sujeitos de direitos e como pessoas humanas em desenvolvimento.

Nesse contexto, no ano de 1941, foi criado, pelo governo ditatorial de Getúlio Vargas, o Serviço de Assistência a Menores (SAM), vinculado ao Ministério da Justiça, que funcionava como algo equivalente ao sistema penitenciário para a população menor de idade.<sup>51</sup>

O SAM era um sistema de atendimento baseado em internatos de adolescentes autores de “delitos”, além de escola de aprendizagem para *menores* carentes e abandonados. Seguiu um modelo de estrutura de atuação criado por Mello Mattos e funcionava no Distrito Federal para

---

§ 3º Nenhum menor de 18 annos, preso por qualquer motivo ou apprehendido, poderá ser recolhido a prisão commum; a autoridade policial o recolherá a logar apropriado, separado dos presos que tenham mais de 18 annos de idade, e o remetterá sem demora ao juiz de menores, requisitando a este o seu comparecimento ás diligencias, quando sua presença fôr necessaria.

§ 4º Embora não tenha havido prisão em flagrante, a autoridade policial apresentará o menor ao juiz, na mesma occasião em que lhe remetter os autos, para o que fará apprehensão delle.

§ 5º As autoridades policiaes executarão as diligencias, que lhes forem requisitadas pelo juiz de menores, e prestarão a este o auxilio necessario.

49 MELO, Floro de Araujo. **A história da história do menor no Brasil:** (abandono, delinquente e infrator, desde suas raízes), Rio de Janeiro: editoração particular, 1986, p. 29.

50 PAULA, Paulo Afonso Garrido de. **Direito da criança e do adolescente e tutela jurisdicional diferenciada.** São Paulo: RT, 2002, p. 18.

51 MENDEZ, Emilio Garcia; COSTA, Antonio Carlos Gomes da. **Das necessidades aos direitos.** São Paulo: Malheiros, 1994, p. 124.

atendimento de *menores* recolhidos das ruas ou levados pelas famílias, além daqueles considerados *delinquentes*.

Em 1944, o SAM contava com trinta e três educandários, quatro oficiais destinados ao sexo masculino, número que em 1954 saltou para trezentos estabelecimentos particulares, em sua maioria, irregulares.<sup>52</sup>

Em razão das diversas denúncias de irregularidades nos educandários, acusações de estímulo ao desenvolvimento de personalidades criminosas, denúncias de abusos e maus-tratos, surge, em 1964, a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), criada pela Lei Federal n. 4.513, com a proposta de corrigir as distorções criadas pelo SAM.

Nesse sentido, são os apontamentos de Rizzini e Rizzini:

[...] O primeiro embate da instituição foi enfrentar “a herança que o SAM deixou” no Rio de Janeiro, isto é, a “rede oficial” de internatos, composta de 13 estabelecimentos e a “rede financiada”, com 46 outros, que juntas abrigavam 7.235 crianças em 1966.[...]

A “herança”, deixada pelo SAM, transformou-se no Centro-Piloto, laboratório de experimentos na internação de *menores*. As *escolas* de Quintino e da Ilha do Governador foram recuperadas, melhorando-se sensivelmente as condições de vida dos meninos e meninas internados, que antes viviam em condições subumanas.[...]

Após a reestruturação física e humana para a implantação do Centro-Piloto, a FUNABEM dedicou-se à interiorização da PNBEM nas cinco regiões brasileiras. Entre 1966 e 1973 investiu-se vultosa soma no estabelecimento de 100 convênios para a execução de 605 projetos, relativos ao *menor* – construção, ampliação, reforma, adaptação ou melhoria de “obras”, e treinamento de pessoal especializado.<sup>53</sup>

O cenário acima apresentado trouxe uma série de consequências no movimento em prol da infância brasileira no fim da década de 1970 e

---

52 RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**. São Paulo: Loyola, 2004, p. 34.

53 *Ibidem*, p. 36.

início da década de 1980, sendo também responsável pela futura substituição da legislação menorista pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, consoante explicam Rizzini e Rizzini:

[...] Este momento histórico de transição política rumo ao processo de redemocratização do país trouxe, no tocante à questão em foco, um outro nível de conscientização para a mudança, impulsionado por diversos fatores. Dentre eles, destacam-se:(a) a presença de movimentos sociais organizados que reinauguraram a possibilidade de manifestação e participação popular no período pós-ditadura;(b) o despontar, a partir dos primeiros anos da década de 1980, de diversos estudos que ressaltavam as conseqüências da institucionalização sobre o desenvolvimento de crianças e adolescentes e os elevados custos para a manutenção dos internatos (Guirado: 1980; Campos: 1984; Rizzini: 1985; Rizzini e Altoé: 1985; Altoé: 1990);(c) o interesse de profissionais de diversas áreas do conhecimento para atuação neste campo também contribui para o aprofundamento da reflexão e da produção sobre a questão;(d) os protestos dos meninos e meninas internados, expressos nas rebeliões e nas denúncias veiculadas pela imprensa e por depoimentos publicados em diversos livros (Herzer: 1983; Luppi: 1981 e 1987, Collen: 1987).<sup>54</sup>

Apesar de idealizada para esse fim, a FUNABEM não foi capaz de conter a presença de crianças e adolescentes vivendo nas ruas, o que deixava claro que tanto a legislação menorista quanto a política assistencial vigentes não estavam funcionando.

Esse quadro foi o vetor da união de técnicos do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), da FUNABEM e da Secretaria de Ação Social do Ministério da Previdência e Assistência Social, o que se denominou Projeto Alternativas de Atendimento a Meninos de Rua, gerador do movimento que conduziu, na década de

---

54 RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente.** São Paulo: Loyola, 2004, p.

1980, à realização do I Seminário Latino-Americano de Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua, ocorrido, em Brasília, no mês de novembro de 1984, e do I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, que ocorreu, também, em Brasília, em maio de 1986.<sup>55</sup>

Esses foram os fatores mais relevantes que levaram à modificação da normativa infantoadolescente brasileira, conduzindo ao processo de transição da Doutrina da Situação Irregular para a Doutrina da Proteção Integral.

## 2.5 A TRANSIÇÃO PARA A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança e do Adolescente foi o instrumento normativo internacional que impulsionou o movimento de defesa dos direitos infantoadolescentes no Brasil, culminando com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Entretanto, diversos fatores internos, associados aos externos anteriormente descritos, foram decisivos para a alteração do cenário nacional, podendo ser citados os movimentos sociais e o engajamento dos juristas elaboradores do texto que originou o citado Estatuto.

Em um primeiro momento, importante lembrar que no século XX, compreendido entre os anos 1901 e 2000, o caminho percorrido pelo *menor* para chegar ao cidadão-criança e cidadão-adolescente foi permeado por inúmeras vitórias, mas, também, conforme apontado no tópico anterior, por diversas agruras.

Nesse período, o termo *menor* torna-se, gradualmente, uma categoria sociológica, onde o estigma é direcionado a todas as crianças pobres, em situação de rua ou que transgridem as leis, que passam a ser apontadas como *menor abandonado*, *menor carente*, *menor delinquente* ou *menor infrator*.

Contudo, não somente meninos e meninas em situação de pobreza eram tratados de forma inferiorizante e disciplinadora, pois, consoante analisado por Melo, o processo de normalização era também de suas famílias como um todo, ou seja, dentre outras abordagens

---

55 MENDEZ, Emilio Garcia; COSTA, Antonio Carlos Gomes da. **Das necessidades aos direitos**. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 132-140.

possíveis de um termo plurívoco, como “um princípio ao mesmo tempo de exclusão e de integração, ao anunciar critérios de verdade e ao fixar para o sujeito as condições de sua liberdade, segundo regras externas ou leis internas”<sup>56</sup>.

De outro lado, o termo crianças seria utilizado para todas as outras que fossem filhas de pessoas que pertencessem aos extratos sociais médios e altos, gerando, conseqüentemente, uma segmentação da infância.

Esse período, denominado de Doutrina da Situação Irregular, foi marcado pela edição de importantes normas no cenário jurídico brasileiro, como: a) Lei n. 4.655, de 2 de junho de 1965, que dispunha sobre a legitimação adotiva<sup>57</sup>; b) Lei n. 5.258, de 10 de abril de 1967, que tratava das medidas aplicáveis aos menores de dezoito anos pela prática de atos definidos como infrações penais<sup>58</sup>; c) Lei n. 5.439, de 22 de maio de 1968, que alterou a lei referente às infrações penais praticadas por menores de dezoito anos de idade<sup>59</sup>; e d) Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979, conhecida como “Código de Menores”<sup>60</sup>.

Entre essas normas, pode-se afirmar que o Código de Menores tinha caráter discriminatório, porquanto considerava situações de pobreza como autorizadoras à *apreensão de crianças e adolescentes*,

---

56 MELO, Eduardo Rezende. **Crianças e adolescentes em situação de rua:** direitos humanos e justiça: uma reflexão crítica sobre a garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes em situação de rua e o sistema de justiça no Brasil. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 16.

57 Dados disponíveis em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1965/4655.htm>. Acesso em: 20 dez. 2011.

58 Dados disponíveis em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5258-10-abril-1967-372245-retificacao-34432-pl.html>. Acesso em: 20 dez. 2011.

59 Dados disponíveis em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5439-22-maio-1968-359027-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 dez. 2011.

60 Dados disponíveis em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/16697.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/16697.htm). Acesso em: 20 dez. 2011.

mesmo que não existisse a prática de delitos, associando-se, inclusive, a pobreza à delinquência.

De se destacar que, no período decorrido entre 1964 e 1985, época da ditadura, consoante explicam Rizzini e Pilotti, “a intervenção do Estado se operou de forma autoritária em todos os setores da vida nacional em base à repressão, à manutenção da ordem, ao desmantelamento dos sindicatos e partidos existentes, à prisão dos acusados de subversão, com conseqüente tortura e ‘desaparecimentos’ (assassinatos) de presos políticos”<sup>61</sup>.

Para Netto, o resultado da ditadura para o Estado foi dúplice: de assegurar a *reprodução do desenvolvimento dependente e associado*, assumindo o papel de repassador de renda para os monopólios e, *politicamente*, de mediar os conflitos setoriais e intersetoriais em benefício estratégico das corporações transnacionais.<sup>62</sup>

Aqueles que não se submetessem ao sistema vigente, o seriam por meio da norma de controle, que conferia ao Estado-Juiz (de menores) poder para tanto, consoante previsto no artigo 2º do Código de Menores de 1979:

Art. 2º Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor:

I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:

- a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;
- b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;

II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;

III - em perigo moral, devido a:

- a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;
- b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;

---

61 RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência social à infância no Brasil**. 3. ed., São Paulo: Cortez, 2009, p. 64.

62 NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64**. 16. ed., São Paulo: Cortez, 2012, p. 27-28.

- IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;
- V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;
- VI - autor de infração penal.

Na época conhecida como a da Doutrina da Situação Irregular, especificamente no período em que vigorava o segundo Código de Menores, os pais que fossem pobres não poderiam permanecer com seus filhos – cabendo o acolhimento pelo Juiz de Menores; e, meninos e meninas, mesmo não tendo praticado qualquer delito, poderiam ser apreendidos pela autoridade competente, sem que sequer houvesse iniciado um processo contra eles, tal qual previam os artigos 41 e 87 da citada norma.

Veronese e Silveira registram a representação tutelar simbolizada pelo Código de Menores de 1979 como culturalmente inferiorizadora, afirmando que a referida situação resguardava a superioridade de alguns, ou de grupos, sobre outros.<sup>63</sup>

Outra situação que demonstrava a característica tutelar era a possibilidade de atuação do antigo Juiz de Menores para, de ofício, decidir sobre a vida e o destino de crianças, conforme lhe aprouvesse.

Somente com a vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, no ano de 1990, o processo “de ofício” se tornou exceção, haja vista que essa forma de proceder não visava à garantia de direitos, mas, sim, à repressão de crianças e adolescentes, cujas famílias poderiam ser consideradas menos favorecidas do ponto de vista econômico.

Conforme assinalam Veronese e Silveira, à época em que vigorava a Doutrina da Situação Irregular, a defesa e o superior interesse do *menor* justificavam tudo, inclusive o abandono de garantias consolidadas pelo Direito no decorrer dos séculos.<sup>64</sup>

O olhar conferido às crianças e aos adolescentes não era de *igualdade* em termos de direitos, mas, sim, de proteção como se “objetos” fossem, fato confirmado em trecho de discurso, quando da

---

63 VERONESE, Josiane Rose Petry. SILVEIRA, Mayra. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**: doutrina e jurisprudência. São Paulo: Conceito, 2011, p. 25.

64 *Idem*, p. 25.

criação, na Paraíba, da primeira cadeira de Direito do Menor, no qual se afirmou que “a menoridade é, pois, um estado excepcional em que o Direito deve dispensar toda proteção ao indivíduo durante as primeiras etapas de seu desenvolvimento”<sup>65</sup>.

Em meio a esse contexto, para que a Constituição Federal de 1988 fosse o primeiro texto normativo a reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, houve um esforço conjunto de movimentos sociais, como o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, além do envolvimento de vários profissionais ativistas da defesa dos direitos infantoadolescentes.

Contudo, apenas a inserção do artigo 227 no texto constitucional não bastava, porquanto ainda era necessário avançar, buscando a participação ativa de diversos seguimentos da sociedade atuantes na área infantoadolescente, garantindo e ampliando os seus direitos sociais e individuais.<sup>66</sup>

Do mesmo modo se deu a mobilização de diversos juristas, entre eles vários membros do Ministério Público, com a finalidade de elaboração da redação do texto que viria a ser aprovado como original do Estatuto da Criança e do Adolescente, conforme explanação de Cury *et al*:

[...] Logo após a promulgação da Magna Carta surgiu o primeiro anteprojeto, denominado Normas Gerais de Proteção à Infância e à Juventude, embrião do Estatuto da Criança e do Adolescente, elaborado pelos autores destas anotações, e levado à discussão do Fórum Nacional de Defesa da Criança e do Adolescente, movimento de articulação de representantes de entidades não-governamentais e especialistas da área, muitos dos quais integrantes de órgãos públicos ligados à questão. A proposta foi aprovada e encaminhada ao Deputado Federal Néelson Aguiar, do Estado do Espírito Santo, que,

---

65 TAVARES, José de Farias. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. 6. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 13.

66 AMIN, Andréa Rodrigues. “Doutrina da Proteção Integral” e “Princípios orientadores do direito da criança e do adolescente”. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo (coord). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente**: aspectos teóricos e práticos. 2 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007, p. 8.

numa atitude de coragem e de respeito à posição referendada pelo Fórum DCA, apresentou o projeto na Câmara dos Deputados recebendo o n. 159/90. [...]

Idêntico substitutivo foi apresentado no Senado pelo Senador Ronan Tito, de Minas Gerais, merecendo tramitação conjunta, agilizando o processo de discussão. Aprovado nas duas Casas, foi sancionado e publicado no *Diário Oficial da União* de 16 de julho de 1990, entrando em vigor no dia 14 de outubro do mesmo ano.<sup>67</sup>

Dessa forma, tanto em razão da CRFB/1988, no artigo 227, quanto do Estatuto da Criança e do Adolescente, passou-se a respeitar crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, em obediência às normas internacionais de Direitos Humanos, notadamente à Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança.

Pais e mães de baixa renda não mais puderam ser processados em razão de sua condição econômica, e seus filhos, por sua vez, passaram a ser protegidos como sujeitos dessa família, abolida a possibilidade de acolhimento pelo Juiz de Menores. Extinguiu-se, ainda, a possibilidade de processar ou condenar adolescentes em razão de sua conduta, sem que tivessem cometido atos análogos a crimes. Somado a isso, houve a sábia inserção de artigos acerca de políticas públicas voltadas ao público infantoadolescente no texto do Estatuto, o que viria a facilitar a elaboração de ações, programas e projetos na área.

Para a aprovação da Lei Federal n. 8.069/1990, deve ser registrado o empenho da classe política, não podendo ser esquecido, contudo, que somente assim ocorreu devido à intensa pressão exercida pela sociedade civil organizada nos movimentos dos diversos setores que ansiavam pela aprovação do texto.

Nessa perspectiva, após a análise dos fatores e do período histórico que envolveram a transição da Doutrina da Situação Irregular para a Doutrina da Proteção Integral, apresentar-se-á estudo a respeito desta última linha teórico-doutrinária.

---

67 MARÇURA, Jurandir Norberto; CURY, Munir; DE PAULA, Paulo Afonso Garrido. **Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado**. 3. ed., São Paulo: RT, 2002, p. 19-20.

## 2.6 A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL E O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A promulgação da Constituição Federal de 1988 gerou o cenário possível para a posterior aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, porquanto nova concepção doutrinária se formou no País em relação aos direitos infantoadolescentes.

Com a aprovação dessa Lei especial, o Brasil tornou-se o primeiro país da América do Sul a adotar a Doutrina da Proteção Integral, adequando sua legislação aos termos da “Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança”.<sup>68</sup> Tamanha a importância da aprovação da Lei Federal n. 8.069/1990 que, após essa data, houve a elaboração e conseqüente aprovação de diversas leis especiais e Códigos na América Latina, conforme apontam Méndez e Beloff.<sup>69</sup>

Em que pese ser verificada a equivocada praxe, no dia a dia forense, do uso da expressão “menor”, não mais se aceitou essa referência nos textos normativos, adotando-se, em seu lugar, o termo criança ou adolescente, permitindo-se a identificação da classe de “sujeito” titular dos direitos.<sup>70</sup> Nesse contexto, passou-se a diferenciar criança, de zero a 11 anos, de adolescentes, de 12 a 18 anos incompletos.<sup>71</sup>

Enquanto a expressão menor conduzia o intérprete à visão de que aquele que estava sendo tutelado não tinha direitos, com o Estatuto, crianças e adolescentes passaram a ser considerados, conforme a própria “Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança” já previra, sujeitos de direitos e pessoas em situação peculiar de desenvolvimento.

---

68 SARAIVA, João Batista Costa. **Adolescente em Conflito com a Lei**: da indiferença à proteção integral: Uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 72-73.

69 MÉNDEZ, Emilio García; BELOFF, Mary. **Infancia, ley y democracia en América Latina**. Santa Fé de Bogotá: Editorial Temis, 1998, p. 92.

70 Art. 1º do Estatuto: “Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente.”

71 Art. 2º: “Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.”

A ausência de consciência sobre o sentimento de infância tem seu significado bem exposto por Ariès, no momento em que afirma:

[...] Na sociedade medieval, que tomamos como ponto de partida, o sentimento da infância não existia – o que não quer dizer que as crianças fossem negligenciadas, abandonadas ou desprezadas. O sentimento da infância não significa o mesmo que afeição pelas crianças: corresponde à consciência da particularidade infantil, essa particularidade que distingue essencialmente a criança do adulto, mesmo jovem. Essa consciência não existia. Por essa razão, assim que a criança tinha condições de viver sem a solicitude constante de sua mãe ou de sua ama, ela ingressava na sociedade dos adultos e não se distinguia mais destes.<sup>72</sup>

O parâmetro de Ariès vale para a situação “pré-Doutrina” da Proteção Integral, haja vista que, até então, vigorava no Brasil o olhar sobre meninos e meninas como meros objetos, seres que deveriam ser apenas tutelados. Sob essa ótica, crianças e adolescentes precisavam de proteção não porque eram considerados sujeitos, mas porque eram *menores* e porque não eram iguais, sendo considerados inferiores.

Inspirada na normativa Internacional, a Doutrina da Proteção Integral rompe com a ideia de que são eles simples objetos de intervenção do mundo adulto, passando a enxergá-los como seres com direitos especiais decorrentes da condição peculiar de pessoas em processo de desenvolvimento, frente à família, à sociedade e ao Estado.

Nessa perspectiva, é possível afirmar que a Lei n. 8.069/1990 rompeu com a visão filantrópica e assistencial adotada no Brasil no período de vigência do Código de Menores, onde a gestão era centralizada no Poder Judiciário, a quem cabia a execução de qualquer medida referente aos menores que integravam o binômio abandono-delinquência, construindo-se um novo paradigma para o direito infantoadolescente.<sup>73</sup>

---

72 ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Tradução de Dora Flaksman, 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2006, p. 99.

73 AMIN, Andréa Rodrigues. Doutrina da Proteção Integral e Princípios orientadores do direito da criança e do adolescente. *In*: MACIEL, Kátia Regina

Da mesma forma, reafirmou-se a corresponsabilidade do Estado, da família e da sociedade para com crianças e adolescentes, o que já havia sido previsto dois anos antes, no texto constitucional, no qual foram previstos diversos dispositivos referentes a políticas públicas, com indicação de destinação privilegiada de recursos para tanto.

Ao realçar a visão de que o Estatuto é uma das mais avançadas leis aprovadas no Brasil, Mendez e Costa afirmam que ele é a melhor interpretação da Doutrina das Nações Unidas para a Doutrina da Proteção Integral. Contudo, afirmam que de projeto de lei o Estatuto da Criança e do Adolescente se tornou um projeto da sociedade e que cabe agora ao povo e ao governo brasileiros a sua realização.<sup>74</sup>

No Título I, referente aos direitos fundamentais, a norma especial tratou dos direitos à vida e à saúde; à liberdade, ao respeito e à dignidade; à convivência familiar e comunitária; à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer; à profissionalização e à proteção no trabalho, reafirmando o previsto no artigo 227 da CRFB/1988.

Contudo, a Lei n. 8.069/1990 não apenas protegeu os direitos acima apontados, mas, em sua parte especial, traçou os contornos referentes às políticas públicas destinadas à proteção de crianças e adolescentes. Trouxe, em seu bojo, ainda, uma nova referência de espaços de defesa desses direitos, como os Conselhos de Direitos, em que foi prevista a participação da sociedade civil organizada na formulação de políticas infantoadolescentes, conforme já haviam estabelecido os artigos 227, parágrafo 7º, e 204, ambos da CRFB/1988.<sup>75</sup>

---

Ferreira Lobo (coord). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos.** 2 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007, p. 9.

74 MENDEZ, Emilio Garcia; DA COSTA, Antonio Carlos Gomes. **Das necessidades aos direitos.** São Paulo: Malheiros, 1994, p. 86.

75 Art. 227: [...]

§ 7º - No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204.

Art. 204:

As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas

Devido à previsão da criação de Conselhos dos Direitos<sup>76</sup>, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) editou a Resolução n. 113/2006, estabelecendo a constituição de um Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), conforme apontado em seu artigo 1º:

Art. 1º O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

§ 1º Esse Sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade.

§ 2º Igualmente, articular-se-á, na forma das normas nacionais e internacionais, com os sistemas congêneres de promoção, defesa e controle da efetivação dos direitos humanos, de nível interamericano e internacional, buscando assistência técnico-financeira e respaldo político, junto às agências e organismos que desenvolvem seus programas no país.

---

às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

76 Dispõe o artigo 88, I do Estatuto da Criança e do Adolescente:

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;

Em continuidade aos significativos avanços trazidos ao período em que foi elaborado, o Estatuto da Criança e do Adolescente previu a criação dos Conselhos Tutelares, órgãos incumbidos de agir como primeiros defensores sociais das violações de direitos, e um arcabouço de políticas sociais a ser colocado em prática pelo Poder Público.

E não é noutra sentido o olhar de Veronese e Lima quando afirmam que são representativos dessa nova mudança na gestão das políticas públicas a criação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente em todos os âmbitos da Federação, “a criação dos Conselhos Tutelares em quase toda a totalidade dos municípios brasileiros e a criação de diversos Fóruns de Direitos da Criança e do Adolescente com representação nacional, estadual e municipal”<sup>77</sup>.

Nesse sentido, com a finalidade de alinhar ações com as normas contidas no Estatuto da Criança e do Adolescente, no Capítulo 4 deste trabalho, serão analisadas as campanhas do Ministério Público como possíveis instrumentos de transformação social e de fomento à promoção e implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes brasileiros.

Entretanto, não há que falar em eficácia de qualquer ação nesta área sem antes aventar a existência de políticas públicas devidamente implementadas, a fim de conferir lastro à atuação dos atores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente e proteção e apoio a todos os meninos e meninas brasileiros.

---

77 LIMA, Fernanda da Silva; VERONESE, Josiane Rose Petry. **Mamãe África, cheguei ao Brasil:** os direitos da criança e do adolescente sob a perspectiva da igualdade racial. Florianópolis: Ed. da UFSC: Fundação Boiteux, 2011, p. 153.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Com a finalidade de demonstrar a imprescindibilidade de políticas públicas adequadas e eficientes, devidamente implementadas, na área infantoadolescente, pretende-se analisá-las no presente capítulo, buscando estabelecer a existência do gênero políticas públicas de Estado e da espécie políticas governamentais, especialmente aquelas de caráter social.

Busca-se, inicialmente, analisar os conceitos doutrinários propostos, dando ênfase à área do Direito, seguido pelas tipologias de políticas públicas existentes, a diferenciação entre políticas públicas de Estado e políticas públicas governamentais; a elaboração, implementação e o financiamento, seguido dos agentes que atuam em seu desenvolvimento; a visão a respeito da omissão do Poder Público, além de seu respectivo controle, notadamente pelo Ministério Público.

#### 3.1 CONCEITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Conceituar ou definir políticas públicas não é tarefa fácil, tendo-se por imperiosa a menção a diversos pontos de vista doutrinários.<sup>78</sup>

Distante da equiparação comumente feita ao assistencialismo e ao paternalismo, políticas públicas, para Veronese, é “conjunto de ações, formando uma rede complexa endereçada sobre precisas questões de relevância social. São ações, enfim, que objetivam a promoção da cidadania”<sup>79</sup>.

---

78 BUCCI, Maria Paula Dallari (org). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. O conceito de política pública em Direito. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 11. FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Ministério Público e Políticas Públicas para a concretização da ordem social constitucional**. Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, sob orientação da Professora Doutora Maria Garcia em 1999. p. 63. SECCHI, Leonardo. op. cit., p. 2.

79 VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: LTr, 1999, p. 193.

Analisando-as como diretrizes elaboradas com o fito de enfrentar um problema público e coletivamente relevante, Secchi afirma que:

[...] uma política pública é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública; uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.<sup>80</sup>

Do mesmo modo, para Aith, “considera-se política pública a atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações voltadas à consolidação do Estado Democrático de Direito e à promoção e proteção dos direitos humanos”<sup>81</sup>.

E, aprimorando ainda mais o olhar sobre o tema, Comparato conceitua política pública como um programa de ação governamental, que não consiste em normas ou atos isolados, mas numa série ordenada de normas ou atos, de diversos tipos, reunidos para o desenvolvimento de um objeto determinado. E prossegue o autor, esclarecendo:

[...] Toda política pública, como programa de ação, implica, portanto, uma meta a ser alcançada e um conjunto ordenado de meios ou instrumentos – pessoais, institucionais e financeiros – aptos à consecução desse resultado. São leis, decretos regulamentares ou normativos, decretos ou portarias de execução. São também atos ou contratos administrativos da mais variada espécie. O que organiza e dá sentido a esse complexo de normas e atos jurídicos é a finalidade, a qual pode

---

80 SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010, p. 2.

81 AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 232.

ser eleita pelos Poderes Públicos ou a eles imposta pela Constituição ou as leis.<sup>82</sup>

Na busca de uma solução para resolver o impasse acerca da conceituação jurídica referente ao termo, Bucci afirma que:

[...] O primeiro desafio para o trabalho sistemático com a categoria das políticas públicas em direito é identificar o objeto de que se está falando. Coloca-se o problema de saber qual a forma exterior, reconhecível pelo sistema jurídico, que assume uma política pública.<sup>83</sup>

Para a autora, as políticas públicas possuem distintos suportes legais, podendo ser expressas em disposições constitucionais, ou em leis, ou ainda em normas infralegais, como decretos e portarias e até mesmo em instrumentos jurídicos de outra natureza, como contratos de concessão de serviço público.<sup>84</sup>

Outra questão a ser observada, segundo Bucci:

[...] são as menções normativas a “política” (política nacional de abastecimento, por exemplo) cuja classificação como política pública é discutível, visto não disporem sobre os meios de realização dos objetivos fixados, nem prescreverem metas ou resultados que, conforme se verá adiante, são elementos do programa de ação governamental.

Finalmente, deve-se afastar, para um trabalho mais sistemático de busca de um conceito ou padrão de política pública para análise jurídica, a

---

82 COMPARATO, Fábio Konder. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. *In*: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo (Coord.). **Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 248-249.

83 BUCCI, Maria Paula Dallari (org). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. O conceito de política pública em Direito. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 11.

84 COELHO, Helena Beatriz Cesarino Mendes. **Políticas Públicas e controle de juridicidade**: vinculação às normas constitucionais. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2010, p. 11.

consideração de que todo direito é permeado pela política. Conquanto inegavelmente verdadeira essa assertiva, ela remete à distinção entre os termos em inglês *politics* e *policy*. Enquanto o primeiro se refere à atividade política em sentido amplo, o segundo conota os programas governamentais. E é desses últimos que se ocupa o presente estudo.<sup>85</sup>

Por fim, Coelho define as políticas públicas como atividades estatais “que se utilizam dos meios necessários à consecução dos resultados perseguidos, os quais são vinculados aos princípios e objetivos fundamentais plasmados na Constituição Federal, com vistas à concretização dos direitos fundamentais”<sup>86</sup>, a exemplo daqueles voltados à infância e à adolescência.

Os princípios constitucionais fundamentais, assim compreendidos na doutrina os direitos fundamentais<sup>87</sup> de segunda e terceira geração, diante dos quais o conceito de políticas públicas ganha relevo para a ciência do Direito, impõem ao Estado o dever de atuar, fixando metas e apontando objetivos a si que devem ser atingidos em prol da justiça distributiva, assegurando, assim, à coletividade condições materiais para uma existência digna.

Nesse contexto, para Jorge Neto “a solidariedade e a fraternidade impõem-se ao homem, se não por razões mais elevadas, como condição necessária para a garantia de sua própria sobrevivência”<sup>88</sup>. E prossegue

---

85 COELHO, Helena Beatriz Cesarino Mendes. **Políticas Públicas e controle de juridicidade**: vinculação às normas constitucionais. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2010, p. 11.

86 COELHO, Helena Beatriz Cesarino Mendes. **Políticas Públicas e controle de juridicidade**: vinculação às normas constitucionais. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2010, p. 98.

87 A respeito do debate em torno dos direitos fundamentais, sugere-se a consulta de SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

88 JORGE Neto, Nagibe de Melo. **O controle jurisdiccional das políticas públicas**: concretizando a democracia e os direitos sociais fundamentais. Salvador: Editora JusPODIVM, 2009, p. 52.

o autor afirmando que são a essas questões “que o Estado Social tem procurado dar respostas. Sendo bem-sucedido ou malsucedido, o Estado não pode mais dar as costas à solidariedade e à fraternidade”<sup>89</sup>.

Como visto, a conceituação é tarefa que encontra diversos olhares, conforme o autor e a área em que atua, porquanto incontestemente que as políticas públicas são analisadas por estudiosos com atuações diversificadas, os quais focam a entrega dos bens da vida pelo Estado ao cidadão.

## 3.2 TIPOLOGIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Diversas visões tipológicas em relação às políticas públicas são citadas por Secchi, entre elas as de Lowi, de Wilson, de Gomrley, de Gustafsson, de Bozeman e Pandey<sup>90</sup>, que serão a seguir sintetizadas.

Para Lowi *apud* Secchi, as políticas públicas se subdividem em políticas regulatórias, políticas distributivas, políticas redistributivas e políticas constitutivas:

[...] Políticas regulatórias: estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados. Exemplos desse tipo de políticas são as regras para a segurança alimentar, para operação de mercado financeiro, regras de tráfego aéreo, códigos de trânsito, leis e códigos de ética em assuntos como aborto e eutanásia ou, ainda proibição de fumo em locais fechados e regras de publicidade de certos produtos. [...]

Políticas distributivas: geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade/contribuintes. Exemplos desse tipo de política pública são subsídios, gratuidade de taxas para certos usuários de serviços públicos, incentivos ou renúncias fiscais etc. Esse tipo de política se desenvolve em uma arena menos

---

89 JORGE Neto, Nagibe de Melo. **O controle jurisdiccional das políticas públicas**: concretizando a democracia e os direitos sociais fundamentais. Salvador: Editora JusPODIVM, 2009, p. 52.

89 SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010, p. 15-24.

conflituosa, considerando que quem paga o “preço” é a coletividade. A grande dificuldade no desenho de políticas distributivas é a delimitação do grupo beneficiário (quem é e quem não é beneficiário). [...]

Políticas redistributivas: concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores. É um tipo de política que provoca muitos conflitos, pois representa um jogo de soma zero. Exemplos clássicos são cotas raciais para universidades, políticas de benefícios sociais ao trabalhador e os programas de reforma agrária. [...]

Políticas constitutivas: “são regras sobre os poderes e regras sobre as regras” (Lowi, 1985, p. 74), ou seja, são aquelas políticas que definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas. São chamadas *meta-políticas*, porque se encontram acima dos outros três tipos de políticas e comumente moldam a dinâmica política nessas outras arenas. Exemplos são as regras do sistema político-eleitoral, a distribuição de competências entre poderes e esferas, regras das relações intergovernamentais, regras da participação da sociedade civil em decisões públicas.<sup>91</sup>

Por sua vez, Wilson *apud* Secchi, adotou o critério da distribuição dos custos e benefícios da política pública na sociedade, dividindo-as em majoritárias (nas quais os custos e benefícios são distribuídos pela coletividade); empreendedoras (que importa em conferir benefícios coletivos e os custos concentrados sobre certas categorias); clientelistas (aquelas nas quais os benefícios são concentrados em certos grupos e os custos são difusos na coletividade); e de grupos de interesses (aquelas nas quais tanto os custos como benefícios estão concentrados sobre certas categorias).<sup>92</sup>

---

91 SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010, p. 19.

92 *Idem*, p. 19.

Para Gomrley *apud* Secchi, o que interessa em sede de políticas públicas é o nível de saliência (capacidade de afetar e chamar a atenção do público em geral) e o nível de complexidade (necessidade de conhecimento especializado para sua formulação e implementação). O autor considera as políticas públicas de baixo calão (*street level policy*) as rotinas administrativas dos agentes públicos. As políticas de sala de reuniões (*board room politics*) como sendo os pacotes de reforma administrativa, regras para o setor bancário, regulações técnicas para o setor da construção civil, regulação da competição de empresas prestadoras de serviço telefônico, energético etc. A política da sala operatória (*operating room politics*) é relacionada às regulamentações sobre organismos geneticamente modificados, qualidade da água e ar, licenciamento de medicamentos etc.<sup>93</sup>

A tipologia citada por Gustafsson *apud* Secchi tem como critério de distinção o conhecimento e a intenção do *policymaker*. Aponta como existentes a política real (na qual há intenção real de resolver um problema público); a simbólica (na qual o *policymaker* possui condições de elaborá-la, mas não demonstra interesse em colocá-la em funcionamento); a pseudopolítica (na qual o *policymaker* até intenciona executá-la, mas não possui conhecimento para tanto) e a política sem sentido (aquela elaborada sem conhecimento específico sobre o problema).<sup>94</sup>

Bozeman e Pandey *apud* Secchi consideram que outra tipologia existente é aquela que verifica as políticas públicas de acordo com os seus conteúdos: técnico e político, muito embora reconheçam que todas as políticas públicas contêm aspectos técnicos e políticos simultaneamente.<sup>95</sup>

Finalizada essa breve visão relativa às tipologias, passar-se-á à análise referente à diferenciação existente entre políticas públicas de Estado e políticas governamentais.

---

93 SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010, p. 20.

94 *Ibidem*, p. 22.

95 *Ibidem*, p. 23.

### 3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO E POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS

Ao iniciar o aprofundamento do tema, questão primordial é demonstrar a existência de política pública de Estado e de política pública governamental, buscando traçar a diferenciação existente.

Para tanto, mostra-se necessário compreender as noções de *Estado e Política*, conforme propõe a Teoria Geral do Estado.

Conforme Dallari, compreender o Estado e orientar sua dinâmica sem o direito e a política é impossível, “pois toda fixação de regras de comportamento se prende a fundamentos e finalidades, enquanto a permanência de meios orientados para certos fins depende de sua inserção em normas jurídicas”<sup>96</sup>.

Segundo o autor, o Estado é uma sociedade política, voltada para fins políticos, e assim participa da natureza *política*, que convive com a jurídica, exercendo influência sobre ela e sendo por ela influenciada, devendo, portanto, exercer um *poder político*. E prossegue, afirmando:

[...] Este é o aspecto mais difícil e mais fascinante do estudo do Estado, pois introduz o estudioso numa problemática extremamente rica, dinâmica e polêmica, onde se faz presente a busca dos valores fundamentais do indivíduo, da sociedade e do Estado, a par da procura da organização mais eficaz para a promoção desses valores. Neste ponto, a Teoria Geral do Estado apresenta uma característica, que é uma especialização e uma limitação, em função da qual se diferencia substancialmente da Ciência Política: é a preocupação com o *juridico*. A eficácia dos meios é considerada, mas juntamente com a preocupação de legitimidade e legalidade. De qualquer maneira, mesmo com essa importante limitação, essa face do Estado, para usar a expressão de Reale, não deixa de ser política e assim deve ser considerada.<sup>97</sup>

---

96 DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 30. ed, 2011, p. 129.

97 *Idem*, p. 129.

Sob esse enfoque, entende-se que o caráter político do Estado lhe dá a função de coordenar os grupos e os indivíduos em vista de fins a serem atingidos, impondo a escolha dos meios adequados. Segundo Dallari, para a consecução desse objetivo devem ser levados em conta, sobretudo, três dualismos fundamentais: necessidade e possibilidade; indivíduos e coletividade; e liberdade e autoridade<sup>98</sup>.

Para o primeiro deles, imprescindível identificar as necessidades primordiais do povo, não bastando, contudo, essa identificação, devendo seu atendimento ser feito conforme os meios disponíveis em cada Estado, meios esses que estabelecerão a organização e as etapas futuras até o alcance dos objetivos finais.

O segundo dualismo considera importante a avaliação das necessidades dos indivíduos e as da coletividade, não podendo ser olvidado, no entanto, que o indivíduo não existe isolado e que a coletividade é o conjunto dos indivíduos. Complementando, Dallari afirma que “não se há de anular o indivíduo dando precedência sistemática à coletividade, mas também será inadequada a preponderância automática do individual, pois ela poderá levar à satisfação de um indivíduo ou de apenas alguns [...]”<sup>99</sup>.

Por sua vez, liberdade e autoridade, o terceiro dualismo, repercute, direta e não raramente, na limitação das liberdades individuais, a fim de aumentar a eficácia dos meios de satisfação disponíveis. Para Dallari:

[...] Além disso, para que a dinâmica social se oriente no sentido de um fim determinado, será preciso coordenar a atuação dos indivíduos e dos grupos sociais, sendo indispensável, portanto, o estabelecimento e a preservação de uma ordem, o que implica a possibilidade de coagir. Este é um dos mais difíceis problemas das decisões políticas: o encontro do equilíbrio entre a liberdade e a autoridade. Mantendo-se a liberdade ilimitada, como um valor supremo que não pode ser restringido por qualquer outro, uma vez que nenhum lhe é superior, será bem difícil a preservação da ordem e, conseqüentemente, da

---

98 DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 30. ed, 2011, p. 129.

99 *Idem*, p. 130-131.

coordenação em função de fins. Entretanto, se essa consideração levar ao excesso de restrições à liberdade, para que seja assegurada com a máxima eficácia a preservação da ordem, esta acaba perdendo o caráter de meio para se converter em fim. E então será uma ordem maléfica, por se constituir um empecilho à consecução dos valores fundamentais da pessoa humana, entre os quais se inscreve a liberdade.<sup>100</sup>

Em síntese, o Estado moderno se configura pela existência de três condições: povo, território e poder soberano. Com base em tais fundamentos teóricos seria possível afirmar que uma política de Estado significaria a representação, pelo Estado, de um anseio de toda a coletividade, implementada por meio de ações e estratégias que busquem garantir condições dignas de existência humana, respeitada a liberdade dos indivíduos.

Contudo, seria possível afirmar a existência de uma “Política de Estado” e uma “Política de Governo”? Segundo Secchi, ambas existem e são diversas:

[...] Não há dúvidas, no entanto, de que o Estado moderno se destaca em relação a outros atores no estabelecimento de políticas públicas. A centralidade atual do estado no estabelecimento de políticas públicas é consequência de alguns fatores: 1) a elaboração de políticas públicas é uma das razões centrais da existência do Estado moderno; 2) o estado detém o monopólio do uso da força legítima e isso lhe dá uma superioridade objetiva com relação a outros atores; 3) o Estado moderno controla grande parte dos recursos nacionais e, por isso, consegue elaborar políticas robustas temporal e espacialmente.<sup>101</sup>

Prossegue o autor, afirmando que políticas governamentais são “aquelas políticas elaboradas e estabelecidas por atores governamentais.

---

100 DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 30. ed, 2011, p. 130-131.

101 SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010, p. 4.

Dentre as políticas governamentais estão as emanadas pelos diversos órgãos dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário”<sup>102</sup>.

Não são apenas as esferas legislativa, administrativa e judiciária que se encontram vinculadas às promessas emancipatórias inscritas na CRFB/1988. Segundo Villella, “o *Parquet* conta com legitimidade constitucional para figurar como um agente atuante no campo das políticas públicas, fomentando, intermediando, controlando e jurisdicionando controvérsias”<sup>103</sup>.

Ao aprofundar o estudo sobre o tema, Aith confirma a existência de uma política de Estado e a diferença da política governamental, apontando os fatores que as diferenciam:

[...] Considerando essa participação cada vez maior da sociedade nas políticas públicas, mostra-se cada vez mais necessária a compreensão dos limites que essa participação privada deve ter, bem como dos limites que o Estado deve respeitar quando realiza uma política pública. Essa compreensão pode ser facilitada através da diferenciação entre a política de Estado e a política de governo. Essa diferenciação deve levar em conta três fatores principais: i) os objetivos da política pública; ii) a forma e elaboração, planejamento e execução da política pública; iii) a forma de financiamento da política pública. A conjugação desses fatores é que dará a clareza necessária para se diferenciar uma política de Estado de uma política do governo.<sup>104</sup>

---

102 SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010, p. 4.

103 VILLELLA, Patrícia (Coord.). **Ministério Público e Políticas Públicas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. vii.

104 AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. *In:* BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas Públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 234-235.

Tem-se, desta forma, a existência de uma política pública de Estado e de uma outra governamental, valendo como critérios de diferenciação os “objetivos”, a “forma” e os “meios” de implementação.

Assim ocorre porque, não raras vezes, o Governo promove a implementação de determinadas ações ou estratégias de forma setorial ou isolada, por um Ministério ou Secretaria, de forma estanque, sem prévia consulta à sociedade civil organizada e sem que haja debate com as classes e grupos organizados que serão afetados pelas futuras ações governamentais, conferindo a isso o nome de políticas públicas de Estado.

Logo, o cerne da questão é saber se poderiam tais ações governamentais ou políticas públicas setoriais, estanques e ressentidas de qualquer prévio debate ou consulta perante a sociedade civil, representar uma política de Estado, consoante as bases fundantes da Teoria Geral do Estado.

Acredita-se que a resposta seja negativa, alternativa que é reforçada pelo olhar de Aith no momento em que estabelece a diferença entre política de Estado e política de governo:

[...] Quando a política pública tiver como objetivos a consolidação institucional da organização política do Estado, a consolidação do Estado Democrático de Direito e a garantia da soberania nacional e da ordem pública, ela poderá ser considerada política de Estado. Dentro desse quadro, pode-se afirmar, ainda, que uma política é de Estado quando voltada a estruturar o Estado para que este tenha as condições mínimas para a execução de políticas de promoção e proteção dos direitos humanos. Quando, de outro lado, os objetivos das políticas públicas forem o de promover ações pontuais de proteção e promoção aos direitos humanos específicos em nossa Carta, pode-se falar em política de governo.

A política de Estado deve ser analisada, portanto, a partir do enfoque sobre quais as finalidade que se busca com sua implementação. Se forem finalidades essenciais do Estado, ligadas à sua organização (política e social), estrutura e desenvolvimento, estaremos diante de uma política de Estado. Exemplificando, políticas que visem à consolidação do Estado Democrático de Direito, tais como as políticas de organização estrutural dos poderes estatais (Executivo,

Legislativo e Judiciário), são políticas que devem ser consideradas políticas de Estado.<sup>105</sup>

De acordo com os ensinamentos doutrinários acima expostos, cotejados com a estrutura administrativa dos Governos brasileiros (nas esferas Federal, Estadual e Municipal), uma verdadeira política *de Estado* não poderia ser executada simplesmente de acordo com a vontade ou o *desejo* do Chefe do Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito), ou mesmo por determinação do segundo escalão governamental, por um isolado Ministério, Secretaria ou Departamento. Ademais, não poderia ser elaborada *intragabinetes*, fruto de pensamento de alguns representantes do Governo, sem a participação e debate perante a sociedade civil.

Além disso, imprescindível seria a fundamentação em dados estatísticos, diagnósticos ou mapeamentos, no caso a elaboração calcada em elementos objetivos, eliminando, ao máximo, a possibilidade de contaminação da discussão por elementos subjetivos ou discricionários, pois a simples presença destes romperia com os princípios ético-fundamentais de um Estado Democrático de Direito.

Outro ponto a ser destacado é que a elaboração de um *Plano Político de Estado* ou uma *política de Estado* demandaria a discussão em todos os espaços e *espaços* legitimados para tanto, iniciando-se no Poder Executivo (pois a este se conferem as atribuições de elaboração, formatação e execução das políticas públicas), passando pela apreciação do Poder Legislativo, e também nos espaços abertos à sociedade civil organizada, em audiências públicas, em conferências municipais, estaduais e nacionais, etc.

Por fim, quando se fala em política de Estado, não poderia ser ela premida por lapso temporal, não podendo ficar restrita à necessidade de *conclusão* e *implementação* equivalente e proporcional ao prazo de permanência de um determinado grupo ocupante do Poder no momento de sua elaboração.

Significa dizer que, apesar de poder contar com prazos destinados a obter-se objetividade e estabelecimento de metas, sua elaboração,

---

105 AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 235.

cumprimento e execução transcenderia este ou aquele grupo governante, pois obviamente tratar-se-ia de *política de Estado* e não *política de governo*.

Forçoso concluir que uma política de Estado não se coaduna com ações governamentais isoladas, verticais e destinadas a transmitir à sociedade civil um aparente e sedizente cumprimento de função constitucional de execução de políticas públicas.

Em outras palavras, para que se possa utilizar a expressão “política de Estado”, o Governo ocupante do Poder Executivo teria de promover profundo levantamento das condições socioeconômicas e urbanoambientais de uma determinada coletividade (Município, Estado ou País), levando-o a elaborar planos ou ações (aqui cabível a expressão políticas públicas) destinadas a solucionar os males e problemas que afetam aquela dada comunidade (macro e micro considerada), discutindo e debatendo com o Poder Legislativo e com a população os meios e estratégias mais adequadas a tal implementação, que não ficaria condicionada ao lapso temporal de permanência de um grupo governamental no Poder, mas que deveria se tornar perene.

Esse entendimento encontra eco nas palavras de Aith quando afirma que, “sob essa ótica a política de Estado pode se diferenciar da política de governo, na medida em que uma política de Estado exige uma continuidade, deve ser perene e não pode ser quebrada ao sabor da troca de governantes”<sup>106</sup>.

Prossegue o autor ensinando que:

[...] A questão da segurança nacional, por exemplo, não pode ter quebra de continuidade, já que se trata de tarefa essencial do Estado, sob pena de se colocar em risco a ordem pública e a soberania nacional. Assim também a estruturação do SUS ou a consolidação das instituições democráticas estabelecidas pela Constituição. Políticas que tenham esses objetivos são políticas de Estado, e devem por esse motivo ser desenvolvidas na sua integralidade. Pode-se até admitir a participação da sociedade civil na

---

106 AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 237-238.

implementação de políticas de Estado, mas sempre de maneira complementar, subsidiária e totalmente subordinada ao Estado.<sup>107</sup>

Outro fator que auxilia na diferenciação entre política de Estado e de governo, segundo o autor, é o de quem pode promover a sua elaboração, planejamento e execução. Para Aith, “em geral, as políticas de Estado devem exclusivamente ser realizadas pelo governo, não sendo passíveis de delegação ou terceirização, nem tampouco de quebra de continuidade”<sup>108</sup>.

Concernente ao centro do presente estudo, há que ser anotado, segundo Veronese e Silveira, que “a Política da Proteção Integral constitui-se, portanto, em uma das políticas públicas do Estado, sendo forma de intervenção direta na realidade social da população infantojuvenil”<sup>109</sup>.

Superada a análise da diferenciação entre políticas públicas de Estado e de governo, passar-se-á, no próximo tópico, ao estudo da elaboração, planejamento, execução e financiamento das políticas públicas sem qualquer categorização.

### 3.4 ELABORAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Quanto à elaboração, planejamento, execução e financiamento das políticas públicas, evidenciado está, em razão de todas as premissas acima estabelecidas, especialmente a da vigência de um Estado Democrático de Direito, que o Estado é o ente responsável por tais atos.

---

107 AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 237-238.

108 *Ibidem*, p. 235.

109 VERONESE, Josiane Petry, SILVEIRA, Mayra. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado: doutrina e jurisprudência**. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p. 189.

Nesse sentido, Secchi apresenta análise que explica o processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*), o qual também recebe denominação de ciclo de políticas públicas (*policy cycle*):

[...] O ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes.

Apesar de várias versões já desenvolvidas para visualização do ciclo de políticas públicas, restringimos o modelo às sete fases principais: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção.<sup>110</sup>

A fim de ilustrar a exposição acima, permitindo a sua visualização, apresenta-se a Figura 1, elaborada por Secchi<sup>111</sup>:



Figura 1: Processo de elaboração de políticas públicas

110 SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010, p. 33.

111 *Idem*, p. 33.

No tocante ao seu financiamento, importante o registro de um detalhamento proposto por Aith, para quem:

[...] Um último fator que pode auxiliar na diferenciação entre as políticas de Estado e de governo é a forma como se dá o seu financiamento. As políticas de Estado são exclusiva e necessariamente financiadas com recursos públicos, oriundos dos tributos arrecadados pelo Estado. Já as políticas de governo podem contar com recursos privados para a sua implementação, sempre com a regulação estatal, como nos casos dos serviços públicos terceirizados de gestão das rodovias públicas.<sup>112</sup>

Deve ser frisado, primeiramente, que a sociedade civil pode e deve participar do processo de elaboração e de implementação das políticas públicas, consoante mencionado anteriormente. É no dia a dia que inúmeras pessoas se deparam com os problemas gerados pela ausência de políticas públicas imprescindíveis à solução das suas demandas, fato que, se devidamente encaminhado, gerará diagnósticos que possibilitarão a elaboração de projetos, ações e programas adequados à resolução das demandas.

Para Sjöblom *apud* Secchi, a fase de identificação do problema envolve: a) a percepção do problema; b) a definição ou delimitação do problema; e c) a avaliação da possibilidade de resolução.<sup>113</sup> Tem-se esse como um dos momentos mais importantes do ciclo, porquanto envolve a percepção subjetiva daquele que analisa a situação e os diagnósticos referentes à área, neste caso, a da infância e adolescência.

Da mesma forma, tal qual a sociedade civil, o órgão do Ministério Público pode participar desta etapa, contribuindo para o desenvolvimento adequado de políticas públicas eficazes na área. No decorrer do seu trabalho, seja quando participa de reuniões, ministra palestras ou faz atendimento ao público, o Promotor de Justiça ou o

---

112 BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas.** Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 235.

113 SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010, p. 35.

Procurador recebe diversas informações, formal ou informalmente, da população local, as quais podem ser utilizadas para a identificação dos problemas merecedores de resolução por meio do desenvolvimento adequado de ações, programas e projetos.

Em continuidade, segue a etapa de formação da agenda, que, segundo Secchi:

[...] É um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes. Ela pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importante (Secchi, 2006).<sup>114</sup>

O Ministério Público, por sua vez, contribui neste processo de elaboração de políticas públicas quando, ao formular campanhas de sensibilização e esclarecimento da população sobre assuntos de relevante valor social, a exemplo da adoção, do *bullying* e da pedofilia na *internet*, aponta para a necessidade de formulação e implementação de políticas públicas com a finalidade de encaminhar as situações diagnosticadas. Esses diagnósticos, conforme mencionado acima, é que levarão ao desenvolvimento de ações, projetos e programas para a resolução das situações identificadas.

A fase de formulação de alternativas é considerada aquela em que os objetivos e estratégias são fixados, além da análise do potencial de cada uma das hipóteses de alternativa para a solução do problema.<sup>115</sup>

No que se refere à fase de tomada de decisões, Secchi aponta duas principais formas para o seu enfrentamento:

[...] Modelo de racionalidade absoluta: proposto originalmente pelo matemático holandês Jan Tinbergen a decisão é considerada uma atividade puramente racional, em que custos e benefícios das alternativas são calculados pelos atores políticos para encontrar a melhor opção possível (*the one best way*).

---

114 SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010, p. 36.

115 *Ibidem*, 2010, p. 37.

Modelo de racionalidade limitada: proposto pelo economista Herbert Simon, o qual reconhece que os tomadores de decisão sofrem de limitações cognitivas e informativas, e que os atores não conseguem entender a complexidade com que estão lidando.<sup>116</sup>

Concernente à implementação de políticas públicas, Sabatier *apud* Secchi ensina que existem dois principais modelos: o *top-down* e o *bottom-up*.<sup>117</sup>

O modelo *top-down* se caracteriza por uma visão funcional e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas, bem como as respectivas tomadas de decisão, na esfera política, sendo que a etapa de implementação não passa de simples esforço administrativo de encontrar meios para atingir os fins previamente definidos.

O *bottom-up*, por sua vez, é configurado com a elaboração conjunta dos diversos atores. A implementação é predominantemente avaliada pelos resultados alcançados posteriormente e não na avaliação baseada na obediência absoluta a prescrições<sup>118</sup>.

Por fim, a fase de avaliação envolve a definição de critérios, indicadores ou padrões. Para Secchi, os principais critérios usados para avaliações são:

[...] **Economicidade:** refere-se ao nível de utilização de recursos (*inputs*). **Eficiência econômica:** trata da relação entre *inputs* (recursos utilizados) e *outputs* (produtividade). **Eficiência administrativa:** trata do seguimento de prescrições, ou seja, do nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos. **Eficácia:** corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos.

---

116 SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010, p. 41.

117 *Ibidem*, p. 46-47.

118 *Ibidem*, p. 47.

Equidade: trata da homogeneidade de distribuição de benefícios (ou punições) entre os destinatários de uma política pública.<sup>119</sup>

Finalizada essa análise sobre o processo de elaboração e implementação ou ciclo de políticas públicas, no tópico seguinte serão estudados os agentes responsáveis.

### 3.5 AGENTES (OU ATORES<sup>120</sup>) RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para parte da doutrina, segundo Secchi, a expressão política pública somente pode ser considerada quando o protagonista for um agente público, o que se denomina visão estatista (*state-centered policy-making*).<sup>121</sup>

Contudo, o autor aponta, ainda, a existência da visão multicêntrica, segundo a qual organizações privadas e organizações não governamentais também executam políticas públicas. Para essa corrente, o critério que define se uma política é ou não pública não é o referente ao protagonista e sim aquele referente ao objeto: se o problema que se tenta enfrentar é ou não público.<sup>122</sup>

Ao defender a abordagem multicêntrica, Secchi explica que uma pluralidade de atores protagoniza o enfrentamento dos problemas

119 SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010, p. 50.

120 Secchi assim explica a utilização do termo: A palavra “ator” é importada das artes cênicas para as ciências políticas, porque explicita a conotação de interpretação de papéis. Nesse sentido, há um entendimento de que os indivíduos, grupos e organizações que influenciam o processo político não têm comportamentos ou interesses estáticos, mas sim dinâmicos de acordo com os papéis que interpretam. Os atores interagem, alocam recursos, constroem coalizões, resolvem conflitos em um cenário político. v. SECCHI, Leonardo. *op. cit.*, 78.

121 SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010, p. 2.

122 *Idem*, p 2.

públicos e não apenas o Estado, utilizando o exemplo da Petrobras, que possui 60% de suas ações em poder de empresas privadas, e, nem por isso, a seu ver, deixa de elaborar políticas públicas.<sup>123</sup>

Atualmente, as políticas públicas podem ser realizadas apenas pelos governos, seja na esfera federal, estadual ou municipal, seja por esses em parceria com a sociedade civil organizada. Nessa senda, Aith afirma que:

[...] É cada vez mais comum vermos sociedades civis sem fins lucrativos desenvolvendo ações a partir de políticas públicas formuladas e financiadas pelo Estado, numa parceria que vem se mostrando cada vez mais salutar à sociedade como um todo. Ressalte-se que sempre tais políticas serão executadas em benefício dos interesses comuns da sociedade e do desenvolvimento econômico, social, cultural, civil e político da nação (e sempre em consonância com o ordenamento jurídico vigente).<sup>124</sup>

A linha multicêntrica encontra respaldo no sistema normativo jurídico vigente no Brasil, sendo possível confirmar esse entendimento com a análise de apenas duas áreas consideradas direitos sociais: assistência social e educação.

No que concerne à área de assistência social, importante transcrever o artigo 204 da CRFB/1988:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

9I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera

---

123 SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010, p. 3.

124 AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. *In:* BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas Públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 234.

federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

[...].

Vê-se, assim, que há permissão constitucional para que *entidades beneficentes e de assistência social* executem programas, além de prever a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas (início do processo de elaboração) e também em seu controle (durante o processo, até seu desfecho), o que caracteriza evidente sistema de coparticipação.

Com o advento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), as entidades de assistência social passaram a figurar como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais e como cogestoras, por meio da participação nos conselhos de assistência social.

Para tanto, foram divididas em três categorias: a) entidades de atendimento - aquelas que prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, conforme Resolução CNAS n. 109/2005, Resolução CNAS n. 33/2011 e Resolução CNAS n. 34/2011; b) entidades de assessoramento - prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, conforme Resolução CNAS n. 27/2011; e, c) entidades de defesa e garantia de direitos - prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, conforme Resolução CNAS n. 27/2011.<sup>125</sup>

---

125 Dados disponíveis em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/entidades-de-assistencia-social>. Acesso em: 10 dez. 2013.

Por sua vez, a permissão de coparticipação encontra razão de ser no fato de as políticas sociais terem iniciado no Brasil com a atuação de *entidades filantrópicas e beneficentes* que faziam às vezes do Estado, seja na área de saúde, seja na de assistência social, de modo que há um histórico de atuação de entidades sociais na execução de políticas públicas.

No que se refere à educação, da mesma forma, é possível verificar no texto constitucional a previsão de coparticipação da sociedade civil e de organizações não estatais na execução da política educacional, consoante segue:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Nota-se que o *dever* prioritário de garantir o respeito ao direito à educação compete ao Estado. No entanto, a CRFB/1988 abre, no artigo 213, a possibilidade de execução da política educacional à sociedade civil organizada:

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

[...].

Nesse contexto, pode-se afirmar que, fosse a visão estatista prevaiente no Brasil, a CRFB/88 jamais permitiria a destinação de recursos públicos a entidades não estatais.

---

Como visto, o texto constitucional não retira do Estado o dever, mas mantém a sua autoridade e responsabilidade de promover políticas públicas destinadas à garantia dos direitos humanos, como ente primário no Estado Democrático de Direito. Isso, no entanto, não significa exclusividade na elaboração e execução de tais políticas, como anotado acima, admitida a coparticipação da sociedade civil por meio de organizações representativas.

A inobservância deste dever caracteriza omissão do Estado, fato que demanda a sua coerção por meio da utilização de mecanismos de defesa pelo Ministério Público, tema que será analisado no tópico a seguir.

### 3.6 MECANISMO DE CONTROLE DA OMISSÃO DO PODER PÚBLICO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O fato de a omissão do Poder Público na implementação de políticas públicas poder ser, ou não, considerada como tal é outra questão que envolve divergência na doutrina.

Segundo Bucci, as omissões do governo podem ser consideradas parte de uma determinada política pública, seja ela “intencional, seja resultado de impasse político ou consequência da não-execução das decisões tomadas, ainda assim a atitude do governo e da Administração num quadro conjuntural definido, pode constituir uma política pública”<sup>126</sup>.

No entanto, o oposto deve ser considerado porque, segundo Secchi:

[...] a decisão de não agir não pode ser confundida com a orientação dissuasiva. Políticas públicas são operacionalizadas com orientações persuasivas ou dissuasivas. Exemplos de orientações persuasivas são: plante uma árvore, vacine seu filho, aplique multa ao motorista embriagado. Exemplos de orientações dissuasivas são: não corte árvores nativas, não sonegue impostos, não gaste mais do que arrecada. Em

---

126 BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 251.

todos esses casos, temos uma tentativa de interferência do *policymaker*, ou seja, aquele que protagoniza o estabelecimento dessa diretriz, sobre o *policytaker*, ou seja, aquele que é destinatário da diretriz. Já no caso da omissão, o policymaker decide não interferir na realidade e, por isso, há um vazio de política pública.<sup>127</sup>

Nesse prisma, deve ser considerado que é o Estado, por meio dos seus Poderes constituídos, que detém a competência constitucional para dar o impulso oficial às políticas públicas, que, segundo a própria denominação, pressupõe a participação estatal. E Aith complementa, afirmando:

[...] como atividade que é, a política pública pressupõe um sujeito ativo principal, titular prioritário na elaboração, planejamento, execução e financiamento das políticas públicas. O sujeito ativo das políticas públicas, sob esse prisma, é sempre o Estado, seja através da Administração Direta, seja através da Administração Indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou fundações), ou seja, ainda, através dos demais poderes estatais constituídos (Legislativo e Judiciário). A atuação do Estado é essencial e indispensável na elaboração e no planejamento das políticas públicas.<sup>128</sup>

Acredita-se que a visão doutrinária que não considera a omissão estatal como fonte de realização de políticas públicas seja consentânea com o sistema normativo jurídico vigente, mormente porque, ao considerarmos políticas públicas todas as omissões ou negligências do Poder Público e até mesmo dos atores não governamentais, tudo passaria a ser política pública. Ademais, segundo Secchi, “seria

---

127 SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010, p. 5.

128 AITH, Fernando. **Políticas públicas de Estado e de governo:** instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. *In:* BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 234

impossível visualizar a implementação da política pública, bem como seria impossível distinguir entre impactos da política pública e o curso natural das coisas, a casualidade”<sup>129</sup>.

Uma vez mais a solução para a controvérsia doutrinária poderá ser encontrada no texto constituinte, que confere ao sistema jurídico brasileiro algumas formas de combate às omissões normativas e de execução do Poder Público: o mandado de injunção, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, a arguição de descumprimento de preceito fundamental, a ação popular e a ação civil pública.

Dispõe o artigo 5º, LXXI:

Art. 5º. Conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania; [...].

E o artigo 103, § 2º, que:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

[...]

§ 2º - Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

Moraes, ao explicar o conceito do mandado de injunção, relaciona-o com a ação direta de inconstitucionalidade por omissão:

[...] O mandado de injunção consiste em uma ação constitucional de caráter civil e de procedimento especial, que visa suprir uma omissão de Poder Público, no intuito de viabilizar o exercício de um direito, uma liberdade ou uma prerrogativa prevista na Constituição Federal. Juntamente com a ação direta de

---

129 SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010, p. 5.

inconstitucionalidade por omissão, visa ao combate à *síndrome de inefetividade* das normas constitucionais.<sup>130</sup>

Prossegue o autor, indicando a possibilidade de combate à omissão do Poder Público pela via da arguição de descumprimento de preceito fundamental ao STF, a fim de se “evitar lesões a princípios, direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal, ou, *repressivamente*, para repará-las, quando causadas pela conduta comissiva ou omissiva de qualquer dos poderes públicos”<sup>131</sup>.

Outrossim, cabe destacar a possibilidade de uso da ação popular e, também, da ação civil pública para combater e controlar a omissão do Poder Público em sede de direitos fundamentais e, conseqüentemente, políticas públicas. Com a finalidade de explicar a finalidade a que se presta a referida ação, Cunha Jr. ensina:

[...] O objeto da ação popular é todo *ato lesivo* ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Esse *ato lesivo* deve ser compreendido a abranger, além das ações, também as *omissões* do poder público lesivas àqueles bens e valores jurídicos. A esse respeito, a própria Lei n. 4.717 dispôs acerca das omissões, quando incluiu entre os possíveis réus da ação popular as autoridades, servidores ou administradores que “por omissão, tiverem dado oportunidade à lesão”. É indubitável, portanto, a idoneidade da ação popular para provocar o controle incidental de inconstitucionalidade dos atos e das omissões do poder público, quando lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.<sup>132</sup>

---

130 MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 27. ed., São Paulo: Atlas, 2011, p. 181.

131 *Ibidem*, p. 182.

132 CUNHA Jr. Dirley da. **Controle judicial das omissões do poder público**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2008, p.21.

Por fim, no tocante à possibilidade de uso da ação civil pública para combater a omissão do Poder Público em sede de implementação de políticas públicas, a decisão proferida pelo STF no Recurso Extraordinário com Agravo n. 639.337, arremata o tema:

POLÍTICAS PÚBLICAS, OMISSÃO ESTATAL INJUSTIFICÁVEL E INTERVENÇÃO CONCRETIZADORA DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE EDUCAÇÃO INFANTIL: POSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL.

- A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV).

- Essa prerrogativa jurídica, *em consequência*, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, *de maneira concreta*, em favor das “crianças até 5 (cinco) anos de idade” (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se *inaceitável* omissão governamental, apta a frustrar, *injustamente*, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal.

- A educação infantil, por qualificar-se *como direito fundamental* de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental.

- Os Municípios – que atuarão, *prioritariamente*, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2o) – não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, *tratando-se do atendimento* das crianças em

creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas *de modo a comprometer*, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a *eficácia* desse direito básico de índole social.

- Embora inquestionável que resida, *primariamente*, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa *de formular e executar políticas públicas*, revela-se possível, *no entanto*, ao Poder Judiciário, *ainda que em bases excepcionais*, determinar, *especialmente* nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, *sempre* que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, *com a sua omissão*, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional.

DESCUMPRIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEFINIDAS EM SEDE CONSTITUCIONAL: HIPÓTESE LEGITIMADORA DE INTERVENÇÃO JURISDICIONAL.

- O Poder Público - quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional - transgride, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, *no âmbito do Estado*, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional. Precedentes: ADI 1.484/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g..

- A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos.



O referido instituto é fruto de uma adaptação, em terras brasileiras, da jurisprudência alemã em relação à qual a construção de direitos subjetivos para a prestação material de serviços públicos pelo Estado está sujeita à condição de disponibilidade dos respectivos recursos orçamentários governamentais.

A expressão reserva do possível, segundo Barcellos, busca identificar o fenômeno econômico da limitação dos recursos disponíveis diante das necessidades quase sempre infinitas da sociedade a serem por ele supridas. Prossegue a autora, afirmando:

[...] a reserva do possível significa que, para além das discussões jurídicas sobre o que se pode exigir judicialmente do Estado – e em última análise da sociedade, já que é esta que o sustenta –, é importante lembrar que há um limite de possibilidades materiais para esses direitos. Em suma: pouco adiantará, do ponto de vista prático, a previsão normativa ou a refinada técnica hermenêutica se absolutamente não houver dinheiro para custear a despesa gerada por determinado direito subjetivo.<sup>134</sup>

Conforme Krell, para o Tribunal Federal da Alemanha:

[...] esses direitos a prestações positivas (Teilhaberechte) ‘estão sujeitos à reserva do possível, no sentido daquilo que o indivíduo, de maneira nacional, pode esperar da sociedade’. Essa teoria impossibilita exigências acima de um certo limite básico social; a Corte recusou a tese de que o Estado seria obrigado a criar a quantidade suficiente de vagas nas universidades públicas para atender a todos os candidatos.<sup>135</sup>

---

134 BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade da pessoa humana. São Paulo: Renovar, 2002, p. 236-237.

135 KRELL, Andreas J. **Controle judicial dos serviços públicos básicos na base dos direitos fundamentais sociais**. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *A Constituição concretizada: construindo pontes com o público e o privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000, p. 34.

Comporta verificar, contudo, que a simples “importação” de teorias jurídicas concebidas em países como a Alemanha – que passou por um regime nazista durante a 2ª Guerra Mundial e, posteriormente a isso, foi o berço do avanço em termos de Constituições garantistas e que fizeram com que o Estado Social avançasse em sede de respeito a direitos fundamentais - exige a devida ponderação, haja vista ainda não haver no Brasil o necessário alcance fático de várias das conquistas fundamentais estabelecidas pela CFRB/1988.

É o que explica Scaff, quando cita o caso de duas Universidades alemãs, que estabeleceram restrições ao acesso direto de alunos ao curso de “medicina humana” (medicina e odontologia), nos anos de 1969 e 1970:

[...] A Universidade de Hamburgo estabeleceu que as vagas disponíveis para os candidatos alemães deveriam ser distribuídas na proporção de 60% segundo o *curriculum* do candidato, e 40% segundo o ano de nascimento, sendo possível haver a reserva de vagas para situações excepcionais, porém não limitou o número de vagas total. Já a Universidade da Bavária – ponto central do tema – estabeleceu a limitação de vagas para algumas áreas do conhecimento, se isso fosse estritamente necessário à manutenção do funcionamento regular de um curso, tendo em vista a capacidade das instalações dos *campi* daquela Universidade. Foi contra estas normas que se pronunciou o Tribunal Constitucional alemão, em controle concentrado, apresentado pelos Tribunais Administrativos daqueles dois Estados-membros da Alemanha. O Tribunal Constitucional alemão entende que a limitação de vagas estabelecida pela Universidade da Bavária não era adequada por ‘seu efeito extremamente incisivo, pois ele faz com que um número maior ou menor de candidatos tenha que adiar o início do curso desejado por um tempo mais ou menos longo. [...] Candidatos socialmente mais carentes não têm as mesmas possibilidades, como os mais abastados, de passar por períodos mais longos de espera ou de tentar a realização de um curso no exterior’. Tal limitação, contudo, ‘passa pelo fato de que a capacidade disponível não é suficiente para alocar todos devidamente qualificados ao

ensino superior'. Desta forma, ao decidir pela inconstitucionalidade da limitação de vagas imposta pela Universidade da Baviera, o Tribunal Constitucional alemão entendeu que existe uma limitação fática, condicionada à 'reserva do possível', no sentido do que pode o indivíduo, racionalmente falando, exigir da coletividade. Isso deve ser avaliado em primeira linha, pelo legislador, em sua própria responsabilidade. Ele deve atender, na administração de seu orçamento, também a outros interesses da coletividade, considerando as exigências da harmonização econômica geral.<sup>136</sup>

Ao aprofundar o estudo sobre o tema, Barcellos afirma que os direitos individuais também geram gastos e, por isso, "o argumento que afastava, *tout court*, o atendimento dos direitos sociais pelo simples fato de que eles demandam ações estatais e custam dinheiro não se sustenta"<sup>137</sup>.

Ademais, a complexa questão referente à escassez relativa de recursos e a sua destinação e investimento em uma área específica significa, também, deixar outras áreas sem atendimento, ainda que essa escolha não tenha sido consciente.

Contudo, a idéia da escassez de recursos pode parecer verdadeiramente assustadora, mas é preciso recolocá-la em seus devidos termos, mormente porque, afóra países em que os níveis de pobreza da população sejam extremos, a autoridade pública tem condições técnicas de incrementar suas receitas em um curto espaço de tempo, como no Brasil, com a majoração de tributos, por exemplo.<sup>138</sup>

---

136 SCAFF, Fernando Facury. Sentenças aditivas, direitos sociais e reserva do possível. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos fundamentais, orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 109.

137 BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade da pessoa humana. São Paulo: Renovar, 2002, p. 236-237.

138 *Ibidem*, p. 240.

Certo é que a limitação de recursos existe, contudo, é preciso desenvolver um olhar cuidadoso para perceber que, inúmeras vezes, o limite não está tão próximo como muitas vezes se quer fazer acreditar.

Para Barcellos, o Estado de direito constitucional significa:

[...] que a ação do Poder Público está subordinada, isto é, juridicamente vinculada, aos termos da Constituição Federal. Isso não quer dizer que as iniciativas e os atos das autoridades já estejam inteiramente predeterminados pela Carta, mas certamente significa que tudo o que a Constituição dispõe haverá de ser cumprido e respeitado pelos poderes constituídos.<sup>139</sup>

A CRFB/1988 impõe metas que são tidas como prioritárias e objetivos fundamentais, entre os quais salienta a promoção e a preservação da dignidade da pessoa humana e aos quais estão vinculadas as autoridades públicas. Os gastos públicos são o meio hábil para atingir essas metas. Desse modo, as prioridades em matéria de despesas públicas são aquelas fixadas pela Constituição, de forma que também elas, que encerram o ciclo da atividade financeira, estejam submetidas à norma constitucional.<sup>140</sup>

Nesse contexto, tem-se que a limitação de recursos existe e é uma contingência que não pode ser ignorada, nem pelo intérprete, que deverá levá-la em conta ao afirmar que algum bem pode ser exigido judicialmente, nem pelo o magistrado, ao determinar seu fornecimento pelo Estado. Contudo, não se pode olvidar que a finalidade do Estado ao obter recursos, para em seguida gastá-los sob a forma de obras, prestação de serviços, ou qualquer outra política pública, é exatamente realizar os objetivos fundamentais da Constituição.<sup>141</sup>

Doravante, Barcelos apresenta a sua conclusão:

[...] A meta central das Constituições modernas, e da Carta de 1988 em particular, pode ser resumida, como já exposto, na promoção do bem-

---

139 BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais:** o princípio da dignidade da pessoa humana. São Paulo: Renovar, 2002, p. 240.

140 *Idem*, p. 240.

141 *Idem*, p. 240.

estar do homem, cujo ponto de partida está em assegurar as condições de sua própria dignidade, que inclui, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência. Ao apurar os elementos fundamentais dessa dignidade (o mínimo existencial) estar-se-ão estabelecendo exatamente os alvos prioritários dos gastos públicos. Apenas depois de atingi-los é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em que outros projetos se deverá investir. O mínimo existencial, como se vê, associado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias, é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível.<sup>142</sup>

Conclui-se, pois, que a teoria da “reserva do possível” não pode servir de fundamento suficiente para impedir o planejamento e a implementação de políticas públicas, máxime na área infantoadolescente, e no tocante ao gênero Direitos Humanos. Deve, sim, a referida teoria ser conciliada com os direitos de meninos e meninas brasileiros que, sob os ditames constitucionais, são considerados prioridade absoluta. Em momento algum o asfaltamento de uma rua, a festa temática da cidade ou um show comemorativo podem ocorrer em detrimento desses direitos garantidos constitucionalmente ao público infantoadolescente.

Esse é, também, o posicionamento que vem sendo sedimentado no Supremo Tribunal Federal (STF), conforme se verá de forma detalhada no Capítulo 4.<sup>143</sup>

---

142 BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais:** o princípio da dignidade da pessoa humana. São Paulo: Renovar, 2002, p. 241, 245-246.

143 *Vide* tópico 4.4.1 (Das esferas de atuação ministerial: metaindividual e individual), p. 69.

### 3.8 O MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>144</sup>

Conforme frisado no início deste capítulo, a maioria das obras direcionadas à análise jurídica do tema políticas públicas o faz sob um prisma de controle judicial.

Aqui, no entanto, o enfoque que se busca é apresentar visão relacionada a uma das principais instituições brasileiras de controle da efetiva implementação de políticas públicas, notadamente as de Estado.

No capítulo 4, ter-se-á a oportunidade de apontar a evolução histórica, as formas e os mecanismos de atuação do Ministério Público para promover e defender os direitos humanos de crianças e adolescentes, de modo que serão agora apresentados apenas os principais instrumentos de atuação voltados a esse fim.

O Ministério Público é a principal instituição incumbida de exigir do Poder Público a efetivação das políticas públicas de Estado e a garantia dos direitos humanos. Assim ocorre em razão de sua missão constitucional, insculpida no art. 127 da CRFB/1988:

Art. 127. O Ministério Público é 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.

Da mesma forma a doutrina, conforme aponta Aith, reconhece:

---

144 Os professores da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Ada Pellegrini Grinover e Kazuo Watanabe, coordenam, desde o ano de 2010, a discussão e a formatação de anteprojeto de lei que possui integral relação com o tema objeto do presente trabalho: “controle jurisdicional de política pública”.

Muito embora se refira à proposta que tramite no universo acadêmico, sem que tenha ao menos chegado às portas do Congresso Nacional, dada a relevância e importância de seus autores, além da inequívoca conexão com o objeto deste estudo, não poderia deixar de ser aqui referido.

Como acima explicado, não se tem aqui a pretensão de analisar o *anteprojeto* elaborado, mas apenas noticiar a existência de discussão avançada a respeito do tema referente às políticas públicas no meio acadêmico, o que gerou a proposta da minuta transcrita no Anexo 1.

A ausência de análise do anteprojeto elaborado também se justifica porque ensejaria a realização de outro estudo e nova dissertação.

[...] Tanto as políticas de Estado quanto as de governo estão sujeitos aos controles financeiros e contábeis realizados pelos Tribunais de Contas, bem como aos controles de legalidade e constitucionalidade realizados pela sociedade como um todo e pelo Ministério Público em particular. As políticas públicas, de um modo geral, podem ser questionadas sempre que não estiverem em consonância com os objetivos do Estado brasileiro e com os princípios que devem reger a Administração Pública.<sup>145</sup>

É possível afirmar, sem receio, que, nas diversas áreas em que atua: defesa do patrimônio público; defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiências; defesa do consumidor; defesa da habitação, urbanismo e meio ambiente; dos direitos à saúde e educação, entre outras, o Ministério Público é a principal instituição que conquistou, após a promulgação da CRFB/1988, mediante exigência administrativa e/ou judicial, a efetiva implementação de políticas públicas de Estado e governamentais.

No Capítulo 4, serão delineadas as principais formas de atuação do membro do Ministério Público destinadas a promover transformações sociais, aqui especialmente consideradas as políticas públicas.

Na esfera extraprocessual ou administrativa, os compromissos de ajustamento de conduta<sup>146</sup> e as recomendações<sup>147</sup> concretizados em

---

145 AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 239.

146 Previsto no artigo 5º, parágrafo 6º da Lei Federal n. 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública):

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (Redação dada pela Lei n. 11.448, de 2007).

I - o Ministério Público;

[...]

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

investigações promovidas em inquéritos civis ou procedimentos administrativos de apuração, são os principais instrumentos de atuação para prevenir violações ou corrigir situações concretas de violação, por ação ou omissão do Poder Público frente a direitos humanos e políticas públicas.

Assim, o Ministério Público atua de forma mais célere e eficiente, evitando a judicialização de conflitos envolvendo a discussão a respeito de elaboração e implementação de políticas públicas.

O ajuizamento da ação civil pública perante o Judiciário é apenas uma das possibilidades para a imposição de obrigação de fazer à administração para que sejam implantadas políticas públicas visando à efetividade das obrigações impostas constitucionalmente, relativas à ordem social, bem como da legislação infraconstitucional. Deve ser frisado que a atuação extrajudicial, através dos Inquéritos Civis Públicos e dos Procedimentos Administrativos de monitoramento com o uso dos instrumentos legais da Recomendação e dos compromissos de ajustes de conduta, demonstra ser a mais adequada na maioria das vezes, porquanto a efetividade das políticas públicas dialoga com vários vetores, salientando-se a formação dos conselhos com participação popular e capacitação dos conselheiros; implantação dos fundos, que muitas vezes dependem da existência de leis municipais, o que envolve o Executivo e o Legislativo municipais.

Na mesma senda, são os ensinamentos de Frischeisen:

[...] Por outro lado, é importante também a implantação dos mecanismos de prestação de contas das verbas quer sejam federais, estaduais ou municipais. Daí por que muitos atos que possam ser contemplados em uma decisão judicial não são capazes de possibilitar, a partir de sua

---

147 Art. 27. Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito:

[...]

Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências:

[...]

IV - promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.

prolação, a incorporação de novos itens e atores que surgem do próprio movimento da composição e atuação das comunidades. Assim sendo, exemplificando com um trabalho que está sendo feito pelo Ministério Público Federal no Estado de São Paulo para a efetiva implantação da Lei Orgânica de Assistência Social que envolve procuradores da capital, interior e litoral em ação conjunta em procedimentos administrativos, utilizando as recomendações para os municípios criarem os Conselhos Municipais de Assistência Social e respectivos fundos para o repasse de verbas federais fundo a fundo; a análise das leis municipais para verificação da adequação das mesmas à Constituição Federal e à Lei Federal n. 8.742/93; funcionamento dos referidos conselhos e mecanismos de prestação de contas. Todas essas atividades não são passíveis de serem reduzidas a uma obrigação de fazer, a ser imposta por decisão judicial em uma ação civil pública<sup>148</sup>.

Por outro lado, caso se afigure necessário, em casos extremos nos quais a tentativa de solução extrajudicial do conflito não se revele possível, o Ministério Público pode e deve ajuizar ações civis públicas<sup>149</sup>, nas mesmas hipóteses acima mencionadas.

Frischeisen novamente apresenta visão precisa sobre o tema:

[...] Portanto, a possibilidade de responsabilizar a administração pela não implementação das políticas públicas da ordem constitucional social decorre dos seguintes pontos:

---

148 FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas públicas:** a responsabilidade do administrador e o Ministério Público. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 29.

149 Art. 129 da Constituição Federal: São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

III - promover o 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;

- 1 – as normas constitucionais que estabelecem os direitos sociais são eficazes e vinculam a administração para sua implementação;
- 2 – por serem os direitos sociais dotados de eficácia, e para alguns constituindo mesmo direitos fundamentais, que não seriam passíveis de abolição por emenda constitucional, o seu não reconhecimento possibilita aos interessados/legitimados demandarem judicialmente por sua implementação;
- 3 – a ausência de políticas públicas voltadas para a implementação dos direitos sociais constituem atos omissivos da administração e são passíveis de controle pelo Judiciário, pois existe o juízo de inconstitucionalidade e ilegalidade na omissão da administração;
- 4 – o não cumprimento das políticas públicas da ordem social fixadas na Constituição atenta contra o devido processo legal que deve ser observado pela administração, bem como contra a finalidade da administração, que é atender o interesse público e
- 5 – determinadas políticas públicas dependem da atuação de entes e instituições prévias (como a adaptação de prédios e transportes coletivos às necessidades das pessoas portadoras de deficiência), nessa hipótese, a administração poderá ser responsabilizada por ausência de fiscalização, em conjunto com o particular.<sup>150</sup>

Resta, por fim, ponderar, sobre as campanhas institucionais do Ministério Público de Santa Catarina, as quais serão tratadas no próximo capítulo. Conquanto não expressamente previstas no rol de suas atribuições ordinárias, conforme proposta apresentada no presente estudo, podem ser consideradas como uma nova forma preventiva e metaindividual de atuação extrajudicial, destinada a promover transformações sociais, além de fomentar a promoção e a efetiva implementação de políticas públicas.

---

150 FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas públicas:** a responsabilidade do administrador e o Ministério Público. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 92-93.



#### 4 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS INFANTOADOLEScentes

Um longo processo histórico resultou no ofício do Ministério Público que se conhece nos dias atuais.

Desde a Antiguidade, na história da civilização romana, época em que ninguém poderia ser perseguido por um delito se não houvesse alguém que o acusasse, passando pelo terceiro século da era cristã, em que surgiu o conceito de perseguição aos delitos movida pelo ofício dos magistrados, até a Ordenação Francesa de 1302, quando essa tarefa era exercida pelos procuradores do Rei, funções semelhantes às da instituição ministerial eram desempenhadas.<sup>151</sup>

Inicialmente, esses procuradores defendiam apenas os interesses do Rei perante os tribunais, o que restou modificado após 1670, com a *Ordonnance Criminelle*, editada por Luis XIV, quando passaram, então, a exercer a função de acusadores oficiais e adquiriram maior autonomia.

Contudo, somente após a Revolução Francesa é que as garantias à inamovibilidade e à independência do Poder Executivo são conquistadas, fato que os permite evoluir de *meros procuradores do rei*, função hoje desempenhada por órgãos específicos, à condição de procuradores da sociedade, em que defendem os interesses gerais.<sup>152</sup>

Como resultado dessa evolução, o Ministério Público da atualidade possui especificidades que variam de acordo com o país em que se encontra, que vão desde o seu recrutamento e sua estrutura organizacional, até as suas atribuições.

---

151 GARCIA, Emerson. **Ministério Público, organização, atribuições e regime jurídico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 9-10.

152 *Ibidem*, p. 10-11.

No Brasil, ao apresentar a Instituição, não se faz possível deixar de, ao menos, mencionar os três principais períodos históricos de sua evolução, apontados como colonial, monárquico e republicano.<sup>153</sup>

#### 4.1 DO PERÍODO COLONIAL À REPÚBLICA

As origens do Ministério Público brasileiro remontam ao Direito Português, podendo ser encontrados nas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas títulos que faziam referência a agentes que se assemelhavam ao Ministério Público brasileiro.<sup>154</sup>

Acerca da origem da Instituição portuguesa, Pierangelli aponta que:

[...] O primeiro procurador geral da Coroa e Fazenda de Portugal, Dr. João Baptista Ferrão de Carvalho Mártens, encaminhou ao governo lusitano um relatório que foi publicado no Diário do Governo, 175, de 07 de agosto de 1871. Esse relatório, considerado importante pelos juristas portugueses, foi republicado pelo Boletim do Ministério da Justiça de Portugal, 233, p. 5-34, de fevereiro de 1974, sob a denominação O Ministério Público e Procuradoria Geral da Coroa e Fazenda. História, natureza e fins.<sup>155</sup>

No cenário brasileiro, por sua vez, a Constituição Imperial de 1824 não fazia qualquer menção à Instituição, sendo feita a primeira referência ao “promotor da ação penal” no Código de Processo Criminal de 1832.

---

153 GARCIA, Emerson. **Ministério Público, organização, atribuições e regime jurídico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 28-39.

154 RITT, Eduardo. **O Ministério Público como instrumento de democracia e garantia constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 119.

155 PIERANGELLI, José Henrique. **Escritos jurídico-penais**. 2. ed. São Paulo: RT, 1999, p. 319-320.

No ano de 1841, foi promulgada a Lei n. 261, a qual estabelecia que os Promotores Públicos seriam nomeados e demitidos pelo Imperador, ou pelos Presidentes das Províncias, conferindo-se aos cidadãos bacharéis a preferência de nomeação.

A expressão *Ministério Público*, contudo, somente foi mencionada no Decreto n. 5.618, de 2 de maio de 1874<sup>156</sup>, sendo feita a primeira referência como *Instituição* com a edição do Decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890, conforme se extrai de sua exposição de motivos:

[...] O Ministério Público, instituição necessária em toda organização democrática e imposta pelas boas normas da justiça, à qual compete: velar pela execução das leis, decretos e regulamentos que devam ser aplicados pela Justiça Federal e promover a ação pública onde ela convier.<sup>157</sup>

No mesmo contexto, Lyra se refere ao Decreto n. 1.030, do ano de 1890, no qual a “Instituição” do Ministério Público foi mencionada:

[...] o advogado da lei, o fiscal de sua execução, o procurador dos interesses gerais, o promotor da ação pública contra todas as violações do direito, o assistente dos sentenciados, dos alienados, dos asilados e dos mendigos, requerendo o que for a bem da justiça e dos deveres de humanidade.<sup>158</sup>

Apesar de dispor sobre a escolha do Procurador-Geral da República dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 não tratou da instituição ministerial, constando a primeira referência a essa em textos constitucionais, como instituição, somente em 16 de julho de 1934.

---

156 GARCIA, Emerson. **Ministério Público, organização, atribuições e regime jurídico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 31.

157 DIAS, Astor Guimarães. **Introdução à história do Ministério Público do Estado de São Paulo**. *Justitia*, 60 anos, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999, p. 267.

158 LYRA, Roberto. **Teoria e prática da promotoria pública**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1989, p. 23.

No referido documento, o Ministério Público foi inserido no Capítulo VI, nos “órgãos de cooperação nas atividades governamentais”, conforme previsto no artigo 95:

Art. 95. O Ministério Público será organizado na União, no Distrito Federal e nos Territórios por lei federal, e, nos Estados, pelas leis locais. O Chefe do Ministério Público Federal nos juízos comuns é o Procurador Geral da República, de nomeação do Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos estabelecidos para os Ministros da Corte Suprema. Terá os mesmos vencimentos desses Ministros, porém, demissível, ad nutum. Os chefes do Ministério Público no Distrito Federal e nos Territórios serão de livre nomeação do Presidente da República dentre juristas de notável saber e reputação ilibada, alistados eleitores e maiores de 30 anos, com os vencimentos dos Desembargadores.<sup>159</sup>

Na Constituição Polaca de 1937, entretanto, em razão da vigência da ditadura, não houve qualquer menção ao Ministério Público ou instituição correlata, o que voltou a ocorrer somente com a Constituição de 1946, na qual a Instituição foi considerada independente dos demais poderes estatais, com previsão de garantias como estabilidade e prévio ingresso na carreira mediante concurso público, em Título independente e regulamentado nos artigos 125 a 128.

Em compasso de mudanças, na Constituição Federal de 1967, o Ministério Público foi inserido no capítulo do Poder Judiciário, passando a compor o capítulo do Poder Executivo com o advento da Emenda Constitucional n. 1, de 1969.

Definindo-se, dessa vez, a ausência de vinculação da Instituição com qualquer dos Poderes, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 passou a conferir-lhe independência e autonomia, dispondo-a entre as “Funções Essenciais à Justiça”.

---

159 ALMEIDA FILHO, Amaro Alves de. **Do Ministério Público**. *Justitia*, 60 anos, Editora Revista dos Tribunais : São Paulo, 1999, p. 185.

Com a exposição acima, buscou-se apresentar um breve histórico da evolução do Ministério Público brasileiro, do período colonial até a fase republicana, passando-se, a partir desse momento, a sua análise no período pós CRFB/1988.

#### 4.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A doutrina<sup>160</sup> nacional especializada é unânime em considerar que o Ministério Público somente alcançou seu devido relevo no Brasil com a promulgação da CRFB/1988.

Assim ocorreu porque, antes do referido documento, a Instituição não era considerada independente, muito embora sua Lei Orgânica Nacional, de 1981, possuísse artigos que já indicavam os rumos que adotaria, sendo, inclusive, alguns deles incorporados, posteriormente, ao capítulo constitucional referente ao Ministério Público<sup>161</sup>.

---

160 *Vide* nesse sentido: FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo.; FERRAZ, Patricia. **Ministério Público e Afirmação da Cidadania**. São Paulo: ed. pelo autor, 1997. p. 117; GARCIA, Emerson. **Ministério Público, organização, atribuições e regime jurídico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 36-47; GUIMARÃES JUNIOR, João Lopes. *Papel Constitucional do Ministério Público*. In: **Ministério Público: Instituição e Processo: Perfil Constitucional, Independência, Garantias, Atuação Processual Civil e Criminal, Legitimidade, Ação Civil Pública, Questões Agrárias**. Coord. Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz. São Paulo: Atlas, 1997. p. 90; LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do Processo Coletivo**, 2. ed., São Paulo: RT, 2011. p. 175; MACHADO, Bruno Amaral. **Ministério Público: Organização, Representações e Trajetórias**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 131-134; MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. **Ministério Público e Direitos Humanos: um estudo sobre o papel do Ministério Público na defesa e na promoção dos direitos humanos**. Campinas: Bookseller, 2005. p. 392-397. RIBEIRO, Diaulas Costa. **Ministério Público: dimensão constitucional e repercussão no processo penal**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 59-63; RITT, Eduardo. **O Ministério Público como instrumento de democracia e garantia constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 137.

161 No artigo 2º da Lei Complementar n. 40 foram contemplados os princípios institucionais do Ministério Público, posteriormente inseridos no próprio texto constitucional: unidade, indivisibilidade e autonomia funcional; no artigo 3º, III,

Contudo, ainda era evidente a vinculação com o Poder Executivo, afinal, os Chefes dos Poderes Executivos Estaduais poderiam nomear os Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e até demiti-los segundo o seu arbítrio, sem necessidade de formalidades legais.

Nesse sentido, podemos citar os exemplos do Decreto n. 9.392, de 5 de agosto de 1938, que dispunha que o Procurador-Geral seria nomeado pelo governo, entre doutores e bacharéis em Direito, de reputação ilibada e marcante merecimento, devendo contar com mais de 35 anos de idade e mais de 10 anos de prática forense, mesmo que não fosse integrante da carreira; e a Emenda Constitucional n. 1/1969 inclusiva do Ministério Público na esfera do Poder Executivo, impedindo que a instituição tivesse autonomia para o exercício de suas atribuições.

Com a promulgação da CRFB/1988, um novo paradigma da história do Ministério Público começou a ser dimensionado, restando diluídos os vínculos até então muito próximos com o Poder Executivo. Além disso, a fim de lhe conferir a posição de órgão verdadeiramente independente, foi-lhe vetada a representatividade judicial e assegurada a sua autonomia administrativa e financeira, conferindo-lhe paridade com as garantias conferidas aos magistrados

Nesse contexto, a Instituição recebeu tratamento especial no Capítulo IV da CRFB/1988, passando a ser considerada entre as “Funções Essenciais à Justiça”, o que permite concluir que faça hoje parte, ainda que implicitamente, do seu núcleo duro<sup>162</sup>.

---

prevista a legitimidade do *Parquet* para ajuizamento de ação civil pública e no artigo 5º a estruturação da carreira em primeiro e segundo grau de jurisdição (Promotores de Justiça e Procuradores de Justiça, respectivamente).

162 É o entendimento de FONTELES, Cláudio. O artigo 127 da Constituição Federal: reflexões. In: MOURA Jr., Flávio Paixão de; ROCHA, João Carlos de Carvalho; DOBROWLSKI, Samantha Chantal; SOUZA, Zani Tobias de (Coords.). **Ministério Público e a Ordem Social Justa**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 2-3; GARCIA, Emerson. **Ministério Público, organização, atribuições e regime jurídico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 41; RITT, Eduardo. **O Ministério Público como instrumento de democracia e garantia constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 176.

Analisando o disposto no artigo 128 do texto constitucional, extrai-se a estrutura que é apresentada na Figura 2<sup>163</sup>:

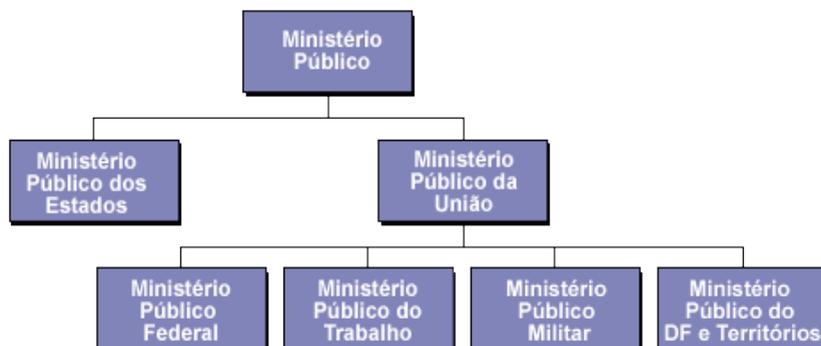


Figura 2: Estrutura do Ministério Público na CRFB/1988

Fonte: quadro desenvolvido pela autora

É possível afirmar, em virtude desses apontamentos, que a Instituição obteve um dos mais importantes papéis no sistema de *freios e contrapesos*<sup>164</sup> brasileiro, que nada mais é do que a existência dos Poderes de Estado e da Instituição do Ministério Público, independentes e harmônicos entre si, “repartindo entre eles as funções estatais e prevendo prerrogativas e imunidades para que bem possam exercê-las, bem como criando mecanismos de controles recíprocos, sempre como garantia da perpetuidade do Estado democrático de Direito.”

A ilação acima é feita em razão de terem sido instituídos como objetivos do Ministério Público “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”<sup>165</sup>.

Advém dessa previsão a possibilidade/necessidade de exigir do Estado – em sua essência considerado – a implementação de todas as políticas públicas previstas na CRFB/1988 e demais normas vigentes.

163 Dados disponíveis em: [www.pgr.gov.br](http://www.pgr.gov.br). Acesso em: 14 out. 2011.

164 MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1998. pp. 309 e 313.

165 Art. 127 da CRFB/1988.

A defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, portanto, é o que conduz a Instituição, também na área da infância e adolescência, a uma atuação voltada para a promoção, proteção e defesa dos direitos de meninos e meninas brasileiros.

#### 4.3 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFESA DO DIREITO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

A conquista obtida pelo movimento de defesa dos direitos de crianças e adolescentes, com a inserção do artigo 227 no texto constitucional, foi fundamental para a quebra dos paradigmas até então vivenciados no Brasil, operando verdadeira revolução histórica que levou *menores* a serem considerados *sujeitos de direitos*<sup>166</sup>.

Na década de 1980, diversos eventos colaboraram para o fortalecimento desse movimento, podendo ser destacadas: a) a formação de uma equipe com técnicos do Unicef, Funabem e Secretaria de Ação Social do Ministério da Previdência e Assistência Social em meados de 1982; b) a realização, em Brasília, do Seminário Latinoamericano de Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua, no mês de novembro de 1984, e do I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, no mês de maio de 1986; c) a união da Frente Nacional de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes; da Pastoral do Menor da CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil; e do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua - MNMMR; e d) a criação, mediante a edição da Portaria Interministerial n. 449, de setembro de 1986, da Comissão Nacional Criança e Constituinte.<sup>167</sup>

Em uma perspectiva de mudança, duas emendas de iniciativa popular, contando com mais de duzentas mil assinaturas de cidadãos brasileiros, foram apresentadas à Assembleia Nacional Constituinte: “Criança e Constituinte” e “Criança – Prioridade Nacional”, momento em que seus textos foram fundidos e inseridos na Constituição com a expressiva maioria de 435 votos a favor e apenas 8 contra<sup>168</sup>.

---

166 MENDEZ, Emilio Garcia; COSTA, Antonio Carlos Gomes da. **Das necessidades aos direitos**. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 121-140.

167 *Idem*, p. 132-137.

168 *Idem*, p. 137.

Em razão disso, e com a finalidade de garantir às meninas e aos meninos brasileiros os direitos considerados elementares ao público adulto, a CRFB/1988, no art. 227, passou a dispor que:

Art. 227 É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem<sup>169</sup>, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Considerando os principais direitos ligados à proteção da infância e da adolescência, enumerados pelo artigo constitucional acima mencionado, combinado com o art. 4º, *caput*, e parágrafo único, do ECA, percebe-se claramente o princípio da absoluta prioridade desses direitos e, ainda, a sua indisponibilidade, o que torna a Instituição do Ministério Público naturalmente legitimada para a sua defesa, sem prejuízo da existência de outros colegitimados.

Para Mazzilli, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990) reforça a norma constitucional prevista no art. 227 “seja quando cuida dos seus direitos fundamentais (direito à vida e à saúde; à liberdade, ao respeito e à dignidade; à convivência familiar e comunitária), seja quando cuida de seus direitos individuais ou transindividuais”<sup>170</sup>.

E tal pode ser constatado pela análise do art. 201 da legislação estatutária, que estabelece a atribuição do Ministério Público para atuar na defesa dos direitos infantoadolescentes, prevendo, dentre inúmeras funções, o ajuizamento de ação civil pública e de mandado de segurança.

---

169 Texto alterado pela Emenda Constitucional n. 65, de 13 de julho de 2010, para a inserção da categoria ‘jovem’. Dados disponíveis em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc65.htm). Acesso em: 23 dez. 2011.

170 MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 21. Ed. Rev., amp. E atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 656.

Prossegue o autor afirmando que as “ações civis públicas e as ações mandamentais de iniciativa do Ministério Público, previstas na Lei n. 8.069/1990, destinam-se à defesa não apenas dos interesses relacionados com a proteção à infância e adolescência como um todo<sup>171</sup>.” E isso pode ser explicado porque os interesses contemplados com essa intervenção podem ser tanto difusos, coletivos, como individuais, porque considerados indisponíveis.

Nesse ponto, importante esclarecer que o Estatuto foi a primeira legislação sistematizada na qual foram previstos diversos mecanismos de atuação do membro do Ministério Público, destinados a lhe permitir ações efetivas, objetivando prevenir violações de direitos e também de reagir àquelas que porventura ocorram, conforme adiante será abordado.

#### 4.4 DAS ESFERAS, LOCAIS, FORMAS, MOMENTOS E MEIOS DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA ÁREA INFANTOADOLESCENTE

Por se tratar de questões imprescindíveis à análise da atuação em favor da garantia dos direitos infantoadolescentes, serão analisadas, no presente capítulo, as esferas de atuação, os instrumentos, os mecanismos e os locais de intervenção do Ministério Público, que guardem correlação com a área.

##### 4.4.1 As esferas de atuação ministerial: metaindividual e individual

De acordo com as previsões constitucional<sup>172</sup> e infraconstitucional<sup>173</sup>, a atuação do Ministério Público pode se dar em

---

171 MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 21. Ed. Rev., amp. E atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 656.

172 Art. 129 da CRFB/1988: São funções institucionais do Ministério Público:

[...];

III – promover o 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; [...].

173 O Artigo 201, V, da Lei 8.069/90 dispõe: Compete ao Ministério Público:

[...];

duas esferas: a) metaindividual (difusa, coletiva, individual homogênea); e b) individual.

A esfera metaindividual, transindividual ou coletiva refere-se à defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, os quais são conceituados por Mazzilli:

[...] Situados numa posição intermediária entre o *interesse público* e o *interesse privado*, existem os *interesses transindividuais* (também chamados de interesses coletivos, em sentido lato), os quais são compartilhados por grupos, classes ou categorias de pessoas (como os condôminos de um edifício, os sócios de uma empresa, os membros de uma equipe esportiva, os empregados do mesmo patrão). São interesses que excedem o âmbito estritamente individual, mas não chegam propriamente a constituir interesse público.<sup>174</sup>

Sob o aspecto processual, deve ser salientado que o que caracteriza os interesses transindividuais ou de grupo não é apenas o fato de diversos titulares individuais compartilharem a mesma relação jurídica ou fática, mas também que a ordem jurídica reconhece a necessidade de que o acesso individual dos interessados à Justiça seja substituído por um processo coletivo, com o intuito de impedir decisões contraditórias, conduzindo a solução mais eficiente à questão objeto de discussão, haja vista que o processo coletivo será exercido de uma só vez, em proveito de todo o grupo lesado.<sup>175</sup>

No que se refere aos direitos meta ou transindividuais, cita-se, a título de ilustração, ementa de caso referente ao Estado de Santa Catarina, julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no qual o

---

V – promover o inquérito civil e a ação civil pública para a *proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência*, inclusive os definidos no art. 220, § 3º inciso II, da Constituição Federal; [...].

174 MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 19. Ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 256.

175 *Ibidem*, p. 257.

Município de Florianópolis, alegando a cláusula da reserva do possível, omitiu-se na execução de política pública:

[...] Crianças e adolescentes vítimas de abuso e/ou exploração sexual. Dever de *proteção integral* à infância e à juventude.

Obrigação constitucional que se impõe ao poder público. *Programa sentinela-projeto acorde*. Inexecução, pelo município de Florianópolis/SC, de referido programa de ação social cujo adimplemento traduz exigência de ordem constitucional.

Configuração, no caso, de típica hipótese de omissão inconstitucional imputável ao município. Desrespeito à constituição provocado por inércia estatal (rtj 183/818-819).

Comportamento que transgredir a autoridade da lei fundamental (rtj 185/794-796). Impossibilidade de invocação, pelo poder público, da cláusula da *reserva do possível* sempre que puder resultar, de sua aplicação, comprometimento do núcleo básico que qualifica *o mínimo existencial* (rtj 200/191-197). Caráter cogente e vinculante das normas constitucionais, inclusive daquelas de conteúdo programático, que veiculam diretrizes de políticas públicas.

Plena legitimidade jurídica do controle das omissões estatais pelo poder judiciário. A colmatação de omissões inconstitucionais como necessidade institucional fundada em comportamento afirmativo dos juízes dos tribunais e de que resulta uma positiva criação jurisprudencial do direito. Precedentes do Supremo Tribunal Federal em tema de implementação de políticas públicas delineadas na Constituição da República (rtj 174/687 – rtj 175/1212-1213 – rtj 199/1219-1220). Recurso Extraordinário do Ministério Público estadual conhecido e provido. (RE 482.611 / SC, Recorrente: Ministério Público do Estado de Santa Catarina, Recorrido: Município de Florianópolis, j. em 23/03/2010, Rel. Min. Celso de Mello)

A defesa individual, por sua vez, decorre do texto constitucional, o qual prevê que um dos objetivos do Ministério Público é “a defesa dos interesses individuais indisponíveis”<sup>176</sup>.

Quanto à referida tutela, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), em Mandado de Segurança impetrado em favor do acesso ao ensino fundamental de um infante, reconheceu que o Ministério Público não só possui legitimidade para agir, como possui o dever de empreender essa defesa.<sup>177</sup>

Sobre tais direitos, Veronese e Silveira apresentam a seguinte explicação:

[...] Por direitos individuais entende-se aqueles cujo interesse se destina ao próprio indivíduo, ou seja, a sua negação acarretará em encargos para apenas um indivíduo determinado, bem como se, ao contrário, houver seu reconhecimento, apenas este mesmo indivíduo beneficiar-se-á com o resultado positivo (Mancuso, 1988, p. 37).

Já os direitos coletivos e difusos têm por característica essencial o agrupamento de interesses. Enquanto o primeiro é organizado e coordenado, o segundo não apresenta forma rígida de sistematização (Vigoritti, 1979, p. 43).<sup>178</sup>

Desde a edição do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, o Ministério Público vem promovendo ações civis públicas para garantir a defesa do direito de crianças e adolescentes, coletiva e individualmente.

Não por acaso é que Leonel, ao enfatizar a atuação ministerial, destaca esse entendimento:

---

176 Art. 127 da CRFB/1988: O Ministério Público é 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.

177 Resp. n. 212.961-MG, 1ª T. STJ, v.u., julgado em 15 de agosto de 2000, rel. Humberto Gomes de Barros, Diário de Justiça da União de 18 de setembro de 2000.

178 VERONESE. Josiane Petry, SILVEIRA, Mayra. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**: doutrina e jurisprudência. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p. 452.

[...] O Ministério Público, de todos os legitimados, é a instituição que possui maiores condições concretas para a proteção dos interesses metaindividuais, seja por sua estrutura e independência, seja pelos poderes que para tal escopo lhe foram conferidos pelo legislador, como o poder de requisição, de notificação, e por dispor do procedimento investigatório denominado “inquérito civil”, que não são reservados aos demais habilitados.[...]

Em função disso é que lhe foi conferido o dístico de instituição das mais evoluídas do mundo, de perfil absolutamente diverso daquele que lhe é historicamente reconhecido no velho continente.<sup>179</sup>

Necessário frisar que, apesar da existência das Leis de Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal n. 6.938/1981) e da Ação Civil Pública (Lei Federal n. 7.347/1985), o Estatuto da Criança e do Adolescente foi a primeira lei especial referente à matéria prevista na CRFB/1988 a tratar de forma minudente as questões que envolvem políticas públicas e tutela coletiva (com tratamento de normas de direito material e processual, inclusive). E Veronese e Silveira corroboram esse entendimento, afirmando que:

[...] O art. 208 inaugura o Capítulo VII, destinado à proteção dos interesses individuais, difusos e coletivos. Esta classificação de direitos é significativamente recente, encontrada na doutrina jurídica apenas a partir da década de 70.

A necessidade de se falar em direitos para “alem do indivíduo” é fruto do desenvolvimento da sociedade contemporânea. Estes conceitos tomaram corpo na proporção do crescimento das atividades econômicas e sociais que, por suas decisões, podem prejudicar não apenas o indivíduo, enquanto ente singular e isolado, mas

---

179 LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. 2. ed., São Paulo: RT, 2011, p. 174-175.

grupos, classes, categorias ou mesmo comunidades inteiras (Veronese, 1998, p. 71).<sup>180</sup>

Cabe aqui a menção aos artigos 86 a 88 e 201 do mencionado Estatuto, que bem explicitam tal afirmação.

O art. 86, segundo Veronese e Silveira, descreve “o pilar em que se assenta a estrutura de gestão dos direitos da criança e do adolescente, preconizando a necessária interação entre as diferentes esferas públicas estatais e priorizando a cooperação entre o Estado e a Sociedade Civil.”

Por sua vez, o art. 87 do ECA aponta as linhas de ação da política de atendimento, as quais indicarão as políticas, os programas, as campanhas e os serviços por meio dos quais o Poder Público concretizará a Política da Proteção Integral, e que deverão ser desenvolvidas e seguidas pelas entidades envolvidas.

Em continuidade, o art. 88 do Estatuto traz as diretrizes da política de atendimento, as quais dispõem sobre “a forma como deve ser feita, de modo específico, a estruturação desse sistema baseado na atuação conjunta do Estado e da sociedade civil”<sup>181</sup>.

Ao fim, o art. 201 do ECA enumera as competências, não exaustivas, do Ministério Público na seara de proteção dos direitos infantoadolescentes, podendo-se destacar, entre elas, o inciso VIII, que prevê “zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis”.

#### 4.4.2 Locais de atuação ministerial: administrativo e judicial

As formas de atuação do Ministério Público podem ocorrer sob dois vieses: o administrativo, que é aquele que se dá internamente, por meio de investigações ou fiscalizações de sua alçada; e o judicial, que ocorre quando são ajuizadas ações civis individuais ou coletivas; representações e demais ações em relação às quais possua legitimidade.

---

180 VERONESE. Josiane Petry, SILVEIRA, Mayra. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado: doutrina e jurisprudência**. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p. 451.

181 *Ibidem*, p. 197.

Na seara infantoadolescente a atuação da Instituição como defensora constitucional desses direitos ocorrerá em razão da indisponibilidade dos interesses juridicamente tutelados.

A respeito da diversidade da atuação ministerial nessa seara, Paula apresenta interessante apontamento:

[...] A atuação judicial compreende: a) intervenção civil na defesa dos interesses individuais da criança ou adolescente; b) intervenção civil na defesa dos interesses coletivos ou difusos afetos à infância e juventude; c) intervenção civil na defesa da regularidade de entidades e programas; e d) intervenção na área infracional.

A atuação extrajudicial, por sua vez, compreende: a) instauração de procedimentos administrativos; b) instauração de sindicâncias, requisição de diligências investigatórias e determinação de instauração de inquérito policial; c) o exercício da função de *ombudsman* na área da infância e juventude; d) fiscalização do processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar; e) fiscalização do ingresso no cadastro de adoções; e f) fiscalização de entidades e programas de atendimento.<sup>182</sup>

Tem-se, portanto, que o Estatuto da Criança e do Adolescente, significando um ato de modernidade à época em que foi publicado, foi de suma importância para o Ministério Público, haja vista que o dotou de diversos instrumentos e mecanismos de atuação, para que pudesse atuar em dois campos: o administrativo e, caso necessário, o judicial.

No que se refere ao ambiente administrativo de atuação, toda a previsão normativa veio prevista nos artigos 201 e 211 da Lei n. 8.069/1990, com especial destaque para esse último – que prevê a possibilidade de firmar compromisso de ajustamento de conduta. No

---

182 PAULA, Paulo Afonso Garrido de. Funções institucionais do Ministério Público. (Org. Airton Buzzo Alves, Almir Gasquez Rufino, José Antonio Franco da Silva). In: **O Ministério Público e os Direitos da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Saraiva, 2001, pp. 316 e 318.

tocante ao campo judicial de intervenção, diversos foram os dispositivos estatutários, essencialmente os artigos 201, 208, 210, I, e 212.

Em razão do detalhamento de algumas hipóteses que o Estatuto da Criança e do Adolescente fixa como passíveis de apreciação pelo Poder Judiciário, faz-se oportuna a transcrição do mencionado artigo 208, o qual inaugura o capítulo destinado à proteção judicial dos interesses individuais, difusos e coletivos:

Art. 208. Regem-se pelas disposições desta Lei as ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente, referentes ao não oferecimento ou oferta irregular:

I - do ensino obrigatório;

II - de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência;

III - de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

IV - de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

V - de programas suplementares de oferta de material didático-escolar, transporte e assistência à saúde do educando do ensino fundamental;

VI - de serviço de assistência social visando à proteção à família, à maternidade, à infância e à adolescência, bem como ao amparo às crianças e adolescentes que dele necessitem;

VII - de acesso às ações e serviços de saúde;

VIII - de escolarização e profissionalização dos adolescentes privados de liberdade.

IX - de ações, serviços e programas de orientação, apoio e promoção social de famílias e destinados ao pleno exercício do direito à convivência familiar por crianças e adolescentes.

Parágrafo único. As hipóteses previstas neste artigo não excluem da proteção judicial outros interesses individuais, difusos ou coletivos, próprios da infância e da adolescência, protegidos pela Constituição e pela lei.

E como o próprio parágrafo único expressa, o rol dos incisos I a IX do art. 208 do ECA não é exaustivo, permitindo a defesa de qualquer interesse infantoadolescente protegido pelas normas jurídicas vigentes.

#### 4.4.3 Formas ou momentos de atuação ministerial: *preventiva* e *reativa* (responsabilização)

Inspirado no texto constitucional, o Estatuto da Criança e do Adolescente buscou, da mesma forma, oferecer ao Ministério Público instrumentos que lhe permitissem promover uma atuação destinada à prevenção, sem descuidar daquela destinada à responsabilização (reação) dos agentes violadores das normas constitucionais e infraconstitucionais de proteção dos direitos de crianças e adolescentes.

E tais formas ou momentos de atuação não se confundem com as esferas ou com os locais de intervenção ministerial. Pelo contrário, a elas se ajustam, sendo possível que o Ministério Público atue preventivamente, na esfera metaindividual (para obter a implementação de uma política pública de atendimento especializado a vítimas de abusos e/ou exploração sexual, por exemplo – como no caso do primeiro Acórdão anteriormente citado) ou individual (para garantir o direito à educação a uma determinada criança – como citado no segundo Acórdão), por meio de uma atuação extrajudicial (ou administrativa), valendo-se da formalização de um compromisso de ajustamento de conduta<sup>183</sup>, expedição de recomendação administrativa<sup>184</sup>, ou mediante fiscalização<sup>185</sup> para verificar a correção e a legalidade das atividades de entidades públicas ou privadas.

---

183 Art. 211: Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial.

184 Art. 201, § 5º, c: Compete ao Ministério Público:

[...]

§ 5º Para o exercício da atribuição de que trata o inciso VIII deste artigo, poderá o representante do Ministério Público:

[...]

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.

185 Art. 201, XI: Compete ao Ministério Público:

[...]

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 verificadas; [...].

Todavia, caso não seja possível por diversas circunstâncias, tal como o desinteresse do agente em formalizar compromisso de ajustamento de conduta; a recusa do destinatário em respeitar a recomendação ou da entidade fiscalizada em atender as observações ministeriais; a urgência em buscar a alteração de uma situação fática, como, por exemplo, a obtenção de um medicamento caro e não oferecido gratuitamente pelo Poder Público, pode plenamente fazê-lo judicialmente, mediante ajuizamento de mandados de segurança ou ações civis<sup>186</sup> para a defesa de direitos individuais ou metaindividuais, quando ainda poderá estar agindo preventivamente.

Poderá, assim, atuar de forma reativa, mediante a responsabilização do agente violador das normas protetivas de crianças e adolescentes. Em casos como o de uma criança que possa vir a perder o ano letivo por ter sido impedida de frequentar as aulas por questões burocráticas (ausência de documento de identidade, por exemplo), ou naquele em que os genitores de uma criança venham a permitir que seja ela abusada sexualmente, poderá haver o ajuizamento, na primeira hipótese, de ação para responsabilização<sup>187</sup> do gestor da unidade escolar e, na segunda, para eventual destituição do poder familiar dos genitores.<sup>188</sup>

---

186 Art. 212. Para defesa dos direitos e interesses protegidos por esta Lei, são admissíveis todas as espécies de ações pertinentes.

§ 1º Aplicam-se às ações previstas neste Capítulo as normas do Código de Processo Civil.

§ 2º Contra atos ilegais ou abusivos de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público, que lesem direito líquido e certo previsto nesta Lei, caberá ação mandamental, que se regerá pelas normas da lei do mandado de segurança.

187 Art. 208. Regem-se pelas disposições desta Lei as ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente, referentes ao não oferecimento ou oferta irregular:

I - do ensino obrigatório;

II - de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência;

III - de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade; [...].

188 Art. 155. O procedimento para a perda ou a suspensão do poder familiar terá início por provocação do Ministério Público ou de quem tenha legítimo interesse.

#### 4.4.4 Áreas ou matérias de atuação ministerial: protetiva/cível; infracional; penal

Subdividem-se em três as áreas ou matérias relativas à área do direito infantoadolescente, nas quais o Ministério Público atua, quais sejam:

a) na defesa de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social<sup>189</sup>, mediante uma atuação administrativa ou judicial, preventiva ou reativa; para a defesa transindividual ou individual;

b) na responsabilização de adolescentes em conflito com a lei (autores de atos infracionais)<sup>190</sup> – podendo atuar de forma preventiva ou reativa e também para a defesa transindividual ou individual;

c) penal – muito embora ainda incipiente, começa a despontar no País a instalação de Promotorias de Justiça com atribuições cumulativas de infância e juventude e crimes cometidos contra crianças e adolescentes.<sup>191</sup>

Em pesquisa realizada, no ano de 2012, pelo Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude do Ministério Público de Santa Catarina, constatou-se que os estados do Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pará, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul já possuem Promotorias de Justiça especializadas na apuração de crimes praticados contra crianças e adolescentes<sup>192</sup>. Em Santa Catarina, todavia, essas Promotorias de Justiça especializadas ainda não foram criadas.

---

189 Art. 98 do ECA: As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:

I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;

II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;

III - em razão de sua conduta.

190 Artigos 171 a 190 do ECA.

191 Promotoria de Justiça de São Caetano do Sul, no Estado de São Paulo, por exemplo.

192 Anexo 3

#### 4.4.5 Agentes que podem ser investigados e responsabilizados pelo Ministério Público

Vários podem ser os agentes ameaçadores ou violadores de direitos fundamentais de crianças e adolescentes, como pessoas físicas (genitores, familiares ou não), pessoas jurídicas de direito público (o próprio Estado) ou de direito privado (empresas), o que permite afirmar que seria inconcebível que o Ministério Público não pudesse investigar e atuar contra quaisquer deles.

Portanto, seja o próprio Estado ou qualquer particular<sup>193</sup> que ameace ou viole direitos de crianças e adolescentes, poderá ele ser investigado administrativamente e responsabilizado administrativa, civil e penalmente pelo Ministério Público.

A atuação pode se dar por meio de inspeções<sup>194</sup>, investigações (em inquéritos civis ou procedimentos administrativos de natureza individual<sup>195</sup>) ou oitivas na Promotoria de Justiça, consoante o artigo 201, VIII, do Estatuto da Criança e do Adolescente, que prevê competir ao Ministério Público “zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis”.

#### 4.5 O PROMOTOR DE JUSTIÇA COMO AGENTE POLÍTICO DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL

Ao se fazer uma análise da história da sociedade brasileira, verifica-se que inúmeros são os registros de episódios de corrupção,

---

193 Art. 95 do ECA: As entidades governamentais e não-governamentais referidas no art. 90 serão fiscalizadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares.

194 Resoluções n. 69/2011 e 71/2011 do Conselho Nacional do Ministério Público.

195 Art. 201. [...]

[...]

V - promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência, inclusive os definidos no art. 220, § 3º inciso II, da Constituição Federal;

VI - instaurar procedimentos administrativos e, para instruí-los: [...].

impunidade, desrespeito aos direitos fundamentais, arbitrariedade e malversação do dinheiro público, fatos que não podem ser vinculados à falta de leis, mas a sua inobservância.

Nessa perspectiva, mostra-se incontestável que garantir a efetiva aplicação e observância das leis (*enforcement*), traduz-se em um dos maiores desafios a ser enfrentado pelo Ministério Público no Brasil, mormente após as atribuições conferidas pela CRFB/1988, as quais resultaram num engrandecimento do papel político desempenhado pela Instituição, consoante bem frisa Guimarães Junior:

[...] Se a tarefa de elaborar leis é nitidamente política, a de dar efetividade a essas mesmas leis tem, necessariamente, igual dimensão política. Obrigado a zelar pela aplicação da lei, com todas as suas consequências, o *Parquet* é um órgão estatal cuja atuação repercute diretamente no exercício do poder por todos os atores políticos da sociedade. Como exemplo, lembramos que compete à Instituição coibir os abusos dos Poderes Legislativo e Executivo, através da ação direta de inconstitucionalidade, da fiscalização do patrimônio público e dos serviços de relevância pública, da representação para fins de intervenção, e do funcionamento perante o Tribunal de Contas. É preciso lembrar ainda que a Carta de 1988 trouxe para o Ministério Público a responsabilidade de influir na *modernização do capitalismo no Brasil*, fazendo com que o empresário nacional produza respeitando os direitos de consumidores e trabalhadores, sem agredir o meio ambiente, prevenindo acidentes de trabalho, pagando os impostos devidos etc. O poder de ajuizar ações civis e criminais faz do promotor de justiça um *agente político*, uma vez que sua atividade pode garantir o fortalecimento da democracia, do Estado de Direito e da cidadania, metas que pressupõem a aplicação da lei na perspectiva do bem comum.<sup>196</sup>

---

196 GUIMARÃES JUNIOR, João Lopes. Papel Constitucional do Ministério Público. In **Ministério Público: Instituição e Processo: Perfil Constitucional, Independência, Garantias, Atuação Processual Civil e Criminal, Legitimidade, Ação Civil Pública, Questões Agrárias**. Coord. Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz. São Paulo: Atlas, 1997, p. 96-97.

Referendando a afirmação de que o membro do Ministério Público é um agente político, Meirelles assim ensina:

[...] O art. 37, XI, da CF de 1988, com a redação da EC 19/98, consagra esse entendimento. De fato, essa norma, ao relacionar os agentes políticos remunerados mediante subsídio, menciona os “membros de qualquer dos Poderes”, os “detentores de mandato eletivo”, e emprega, a seguir, a expressão “e dos demais agentes políticos”, deixando, assim, entrever que outros agentes também são considerados “agentes políticos”. Nessa linha, para a Constituição Federal de 1988 são agentes políticos o “membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado, e os Secretários Estaduais e Municipais” (art. 39, § 4º), os Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas (art. 73, § 3º - aqui, a expressão “vencimentos”, anterior à EC 19, ficou claramente com o sentido de “subsídio” -, e art. 75) e os membros do Ministério Público (art. 128, § 5º, I, “c”).<sup>197</sup>

Portanto, sendo o membro do Ministério Público um agente político e considerados os objetivos institucionais previstos no texto constitucional, de rigor tenha uma atuação destinada a trazer modificações sociais, notadamente na defesa dos direitos humanos, aqui inseridos os direitos fundamentais do público infantoadolescente.

Nessa seara, a Instituição é compreendida como instrumento primordial na efetivação de direitos, defendendo imparcialmente os interesses de meninos e meninas brasileiros, atuando como alavanca importante na remoção das desigualdades.

Para Paula, o Ministério Público:

[...] seja atuando administrativamente, seja promovendo ações civis necessárias à defesa judicial dos interesses individuais, difusos ou coletivos afetos à infância e juventude, pode auxiliar a maioria miserável a transpor a condição da marginalidade para a cidadania, exercitando efetivamente seus direitos, de maneira que sejam

---

197 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed., São Paulo: Malheiros, 2007, p. 78.

respeitados por todos, bem como encontrem no Poder Judiciário a efetivação negada no cotidiano. A força do Ministério Público, emprestada à criança e ao adolescente, equilibra as relações infanto-juvenis com o mundo adulto, fazendo de crianças e adolescentes efetivamente sujeitos de direitos.<sup>198</sup>

Incumbindo-o de zelar pela observância de algumas das mais fundamentais leis em vigor no Brasil, a CRFB/1988, no artigo 127, delineou um novo Ministério Público, ao qual confiou a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, acreditando-se que nenhum Ministério Público, em todo o mundo<sup>199</sup>, possui sob sua responsabilidade referido volume e tão relevantes atribuições.

Como forma de atuação voltada à consecução dos objetivos constitucionais destinados à Instituição, Ferraz e Ferraz há muito sugerem a necessidade de utilização do *enforcement* pelo Ministério Público, afirmando que “o pragmatismo sempre presente no Direito anglo-saxão explica o fato de ser nele tão difundida a idéia do *enforcement*, isto é, o reconhecimento da necessidade de serem estabelecidos mecanismos eficazes que assegurem o cumprimento das leis”<sup>200</sup>.

Contudo, a concretização do *enforcement* com a finalidade de reforçar a aplicação da lei deve ocorrer de forma planejada, com o estabelecimento de políticas de aplicação de leis gerais ou determinadas, conforme o momento e a necessidade vivenciada pela sociedade. Segundo os autores:

---

198 PAULA, Paulo Afonso Garrido de. Funções institucionais do Ministério Público. (Org. Airton Buzzo Alves, Almir Gasquez Rufino, José Antonio Franco da Silva). In: **O Ministério Público e os Direitos da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 345.

199 LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do Processo Coletivo**, 2ª ed., São Paulo : RT, 2011, p. 174-175.

200 FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo. Ferraz, Patricia. **Ministério Público e afirmação da cidadania**. Ed. pelo autor. São Paulo: 1997, p. 115

[...] Nos Estados Unidos é comum *reforçar* a aplicação de uma lei mediante campanhas publicitárias que divulguem, com impacto, as penalidades a serem aplicadas aos que a descumprirem (ou já aplicadas concretamente aos que a descumprirem). Divulga-se, da mesma forma, o exemplo de pessoas que obedecem a mesma lei, com ênfase no benefício social advindo dessa conduta exemplar.<sup>201</sup>

O membro do Ministério Público, ao exercer suas funções, entra em contato direta e concretamente com a aplicação das leis, situando-se em ângulo privilegiado para aferir suas imperfeições, omissões que possibilitam àqueles que as descumprem escapar das sanções previstas, dificuldades reais de fiscalização e o que seria necessário para tornar mais efetivo esse controle, podendo apontar os aspectos positivos e negativos dessas normas.<sup>202</sup>

Dessa forma, com base em possíveis diagnósticos, a Instituição estaria apta a formular propostas concretas com a finalidade de reforçar aspectos positivos e a superar os negativos, elaborando possíveis revisões no sistema normativo em que sugeriria a revogação de textos de leis, sua alteração ou, até mesmo, a edição de outras normas que julgasse pertinentes. Poderia, ademais, conforme a lição de Ferraz e Ferraz, “elaborar toda uma revisão do sistema normativo no tocante a uma área determinada (por exemplo, no que diz respeito à execução da pena, ao sistema eleitoral, ou à poluição de mananciais), sugerindo a revogação de textos de lei, a alteração ou edição de outros”<sup>203</sup>.

Nesta perspectiva, o Ministério Público poderia sugerir a promoção e a implementação de políticas públicas eficazes com a finalidade de assegurar a observância e a efetividade das normas do nosso sistema legal positivo.

Para tanto, segundo Ferraz e Ferraz:

---

201 FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo. Ferraz, Patricia. **Ministério Público e afirmação da cidadania**. Ed. pelo autor. São Paulo: 1999, p. 117.

202 *Ibidem*, p. 118.

203 *Ibidem*, p. 117.

[...] seria indispensável que ele se organizasse para desenvolver de modo sistemático essa análise. Contando com a participação de toda a Classe, os Centros de Apoio Operacional poderiam, por exemplo, elaborar relatório anual em que analisariam, cada um em sua área específica de atuação, os problemas enfrentados, apresentando sugestões para eliminá-los. Esses diagnósticos poderiam ser submetidos ao Colégio de Procuradores e, de qualquer forma, permitiriam que a Procuradoria-Geral de Justiça desenvolvesse, com base em dados objetivos e concretos, estudos amplos sobre temas de grande relevância.<sup>204</sup>

Em continuidade, poder-se-ia afirmar que o Ministério Público, ao divulgar esses estudos e informações, prestaria significativa contribuição à sociedade e ensinaria, em momento posterior, consequente aproximação com os Poderes Legislativo e Executivo, com a finalidade de discutir questões relacionadas com a aplicação das leis em questão, o que se traduziria em *enforcement*.

Ao analisar essas relações institucionais, os autores afirmam que “esses dois Poderes do Estado têm todo interesse em receber esse auxílio, que tornaria mais eficiente suas ações e elevaria o reconhecimento que lhe devota a sociedade e, pois, seu prestígio”<sup>205</sup>.

Nessa perspectiva, a instituição ministerial se tornaria um parceiro de significativa importância para os Poderes mencionados, desempenhando papel fundamental para a aplicação efetiva das leis, fato que contribuiria para que a sociedade confiasse sobremaneira na legislação em vigor e passasse a aderir, ainda mais e de forma espontânea, ao seu cumprimento.

Percebe-se, dessa forma, proposta no sentido de que o membro do Ministério Público não seja mero agente *burocrático*, que apenas permaneça em seu gabinete, dando vazão às pilhas de processos

---

204 FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo. Ferraz, Patricia. **Ministério Público e afirmação da cidadania**. Ed. pelo autor. São Paulo: 1997, p. 117.

205 *Ibidem*, p. 118-119.

judiciais e procedimentos internos de sua atribuição e realizando as audiências judiciais para as quais seja intimado a comparecer.

Pelo contrário, o que se espera é que tenha uma atuação *proativa* – o que passa pela obtenção de dados públicos ou cobrança de diagnósticos para que possa com eles trabalhar – mormente com apoio técnico necessário – na busca da promoção de medidas destinadas a obter a implementação de políticas públicas.

Importante a *saída* do membro do Ministério Público do prédio onde exerce suas funções, porquanto não mais se concebe que permaneça isolado em uma sala, desconhecendo os problemas diários, individuais e coletivos, da comarca<sup>206</sup> em que atua.

Nesse sentido, sugere-se que, sempre que possível, a) realize e participe de reuniões comunitárias; b) promova audiências públicas; c) realize diligências nos locais objeto de suas investigações (nas diversas áreas: infância e juventude, meio ambiente, idosos, pessoas com deficiência; habitação e urbanismo, etc.); e d) participe de reuniões, sessões e assembleias dos Conselhos legalmente constituídos no Município ou na região em que atua.

Desempenhando, dessa maneira, suas atribuições, o membro do Ministério Público poderá: a) verificar a efetiva implementação de políticas públicas; b) firmar compromissos de ajustamento de conduta caso verificadas omissões do Poder Público, evitando a judicialização de conflitos envolvendo a discussão a respeito de elaboração e implementação de tais políticas – sabidamente complexas; c) expedir recomendações para prevenir violações e/ou corrigir situações concretas de violação de direitos; e d) se necessário, e desejadamente em casos extremos, ajuizar ações civis públicas para os mesmos fins.

Não por acaso, a Resolução n. 71/2011<sup>207</sup> do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que versa sobre a atuação dos membros do Ministério Público na defesa do direito fundamental à convivência

---

206 Cada uma das circunscrições judiciárias em que se divide o território de um Estado da União, sob a alçada de um juiz de direito. *In* Michaelis: dicionário *online* de português. Dados disponíveis em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=comarca>. Acesso em: 12 nov. 2013.

207 Dados disponíveis em: [http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/resolucao\\_71\\_11\\_convivencia\\_familiar\\_comunitaria.pdf](http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Normas/Resolucoes/resolucao_71_11_convivencia_familiar_comunitaria.pdf). Acesso em: 6 jan. 2012.

familiar e comunitária de crianças e adolescentes em acolhimento, prevê, em seu artigo 12, que:

Art. 12 O membro do Ministério Público deverá, sempre que possível, comparecer às assembleias e reuniões realizadas pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente no âmbito dos Municípios e do Estado, visando acompanhar e fiscalizar a deliberação de políticas públicas.

Além disso, o *enforcement* pode ser realizado por meio de campanhas institucionais do próprio Ministério Público e, também, mediante o contato direto com os Poderes Executivo e Legislativo, todas essas medidas destinadas a obter a implementação de políticas públicas, a elaboração ou a modificação de leis, e a mobilização e a conscientização da sociedade civil como um todo.

Forçoso concluir, aliás, que referida forma de atuação em tudo se ajusta ao proposto pela Resolução n. 113/2006<sup>208</sup> do Conselho Nacional

208 Resolução nº 113/2006 - Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Art. 1º O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

§ 1º Esse Sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade.

§ 2º Igualmente, articular-se-á, na forma das normas nacionais e internacionais, com os sistemas congêneres de promoção, defesa e controle da efetivação dos direitos humanos, de nível interamericano e internacional, buscando assistência técnico-financeira e respaldo político, junto às agências e organismos que desenvolvem seus programas no país.

[...]

Art. 6º O eixo da defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes caracteriza-se pela garantia do acesso à justiça, ou seja, pelo recurso às instâncias públicas e mecanismos jurídicos de proteção legal dos direitos humanos, gerais e especiais, da infância e da adolescência, para assegurar a impositividade deles e sua exigibilidade, em concreto.

dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), que trata sobre o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), mormente em seu art. 24:

Art. 24 Para promover e defender os direitos de crianças e adolescentes, quando ameaçados e violados e controlar as ações públicas decorrentes, o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá priorizar alguns determinados mecanismos estratégicos de garantia de direitos:

I - mecanismos judiciais e extra-judiciais de exigibilidade de direitos;

II - financiamento público de atividades de órgãos públicos e entidades sociais de atendimento de direitos;

III - formação de operadores do Sistema;

IV - gerenciamento de dados e informações;

V - monitoramento e avaliação das ações públicas de garantia de direitos; e

VI - mobilização social em favor da garantia de direitos.

Como visto, de acordo com a CRFB/1988 e também pelas normas especializadas da área correlata, o membro do Ministério Público possui legitimidade e atribuição para cuidar de relevantes questões de interesse da sociedade, atuando nos eixos da promoção, defesa e garantia de direitos infantoadolescentes.

De ser ressaltado que há plena consonância do citado artigo 24, VI, da mencionada Resolução do CONANDA, com o artigo 88, VII, do Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>209</sup>, o que pode ser ilustrado com as precisas palavras de Guimarães Junior, quando afirma que:

---

Art. 7º Neste eixo, situa-se a atuação dos seguintes órgãos públicos:

[...]

II - público-ministeriais, especialmente as promotorias de justiça, os centros de apoio operacional, as procuradorias de justiça, as procuradorias gerais de justiça, as corregedorias gerais do Ministério Público; [...]. Dados disponível em:

<http://www.direitoshumanos.gov.br/arquivos/spdca/arqcon/113resol.pdf>.

Acesso em: 16 out. 2011.

209 Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

[...]

[...] Não foi por acaso que o constituinte traçou para o Ministério Público o nítido perfil de *órgão agente, promotor de medidas*, empregando nos quatro primeiros incisos do art. 129 (que estabelece as funções institucionais) o verbo “promover”. Não é por acaso que, em consonância com esse perfil dinâmico, desenhado pela Constituição Federal, a legislação processual civil mais recente, ao tratar do Ministério Público, coloca-o igualmente como *órgão agente*, conferindo-lhe legitimidade para agir.<sup>210</sup>

Daí por que se passa a defender referida forma *proativa* de atuação do Ministério Público, na promoção dos direitos de crianças e adolescentes por meio de campanhas institucionais destinadas a mobilizar a sociedade civil e o Poder Público, que será classificada como uma forma preventiva de atuação transindividual na esfera administrativa.

Nessa senda, apresenta-se a seguinte Figura exemplificativa do Sistema de Garantias dos Direitos, nele inserido o Ministério Público e alguns outros, dentre os diversos atores.

---

VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

210 GUIMARÃES JUNIOR, João Lopes. Papel constitucional do Ministério Público. *In: Ministério Público: Instituição e Processo: perfil constitucional, independência, garantias, atuação processual civil e criminal, legitimidade, Ação Civil Pública, questões agrárias*. Coord. Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz. São Paulo: Atlas, 1997, p. 96.



Figura 3: Sistema de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes  
Fonte: quadro desenvolvido pela autora

#### 4.6 AS CAMPANHAS INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA COMO FORMA DE FOMENTO À PROMOÇÃO E À IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INFANTOADOLESCENTES: *Bullying*, isso não é brincadeira”, “Adoção: Laços de Amor” e “Navegação Segura e Combate à Pedofilia na Internet”

Para a devida análise das campanhas institucionais do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, destinadas a fomentar a promoção e a implementação de políticas públicas na seara infantoadolescente, importante passar os olhos em temas que permeiam tal contexto.

O primeiro deles, derivado da evolução do comportamento humano, é a visível série de transformações pelas quais passam a infância e a adolescência e suas famílias. A nova constituição destas últimas tem impacto no processo de cuidado dos filhos. Ao mesmo tempo, meninos e meninas possuem acesso precoce à informação, seja por meio de jornais, revistas, rádio, televisão ou internet, enquanto muitos pais, que geralmente trabalham fora em período integral, não conseguem dedicar aos filhos os cuidados necessários ao seu desenvolvimento saudável e seguro.

As redes sociais, da mesma forma, não podem passar despercebidas, haja vista a influência significativa que exercem sobre a sociedade nos dias atuais. Notório o fato de que crianças e adolescentes passam horas dos seus dias em frente aos seus *brinquedos eletrônicos*, conectados às redes sociais, com a ciência dos pais que, por vezes, ignoram os perigos que isso encerra.

Alguns genitores, utilizando-se de equipamentos eletrônicos e da *internet* como se fossem verdadeiras *babás*, optam pela omissão, não alertando os filhos sobre os riscos da navegação descuidada que pode se transformar, inclusive, em um facilitador para a sexualização cada vez mais precoce dos seus filhos, fato esse muitas vezes incentivado culturalmente.

A programação cultural ofertada a esse público, sejam novelas, filmes e até mesmo desenhos animados, por vezes, é imprópria para a sua faixa etária. Esse paradigma aumenta a distância entre pais e filhos, porquanto os primeiros não conseguem compreender esse novo contexto na vida dos últimos, no qual muitas vezes gostariam e deveriam estar inseridos.

Outro aspecto importante são os meios de comunicação, os quais são essenciais para a veiculação de campanhas institucionais que tenham por objetivo estimular a sociedade para que se fortaleça e também incentivar o Poder Público a promover e implementar políticas públicas.

Nesse sentido, as conclusões de Ranoya afirmam que “a vida como a conhecemos hoje não pode ser desvinculada dos Meios de Comunicação; do campo aos centros urbanos, os sujeitos não podem mais ser separados das diversas modalidades de comunicação midiática que os cercam.”

Em razão da relação existente com a área de comunicação, considera-se importante apresentar breve visão a respeito da *teoria da comunicação* e quais seus possíveis efeitos sociais.

Martino aponta as principais linhas de desenvolvimento, sendo a hipótese da *agulha hipodérmica* ou teoria da *bala mágica*, dos anos 1920, por meio da qual se afirmava que a mídia conseguia alterar rapidamente o pensamento e as ideias da população. Já as teorias dos *efeitos limitados da comunicação* sublinhavam o papel da comunicação interpessoal como um contrapoder à ação da mídia. Nessa categoria se encontram a hipótese do “*fluxo em duas etapas, o efeito de terceira*

*peessoa, a ação dos grupos primários e as pesquisas sobre usos e gratificações*”<sup>211</sup>.

Adiante o mencionado autor apresenta ponto de vista que se afigura ajustado ao teor do presente trabalho, porquanto assenta que a idéia de que a mídia pode manipular as pessoas e controlar o público tem sido “*uma espécie de alucinação recorrente nas pesquisas em comunicação. E, no entanto, dificilmente esse poder absoluto creditado aos meios de comunicação encontra algum tipo de comprovação na prática*”<sup>212</sup>.

Com base no raciocínio até então traçado, é possível considerar como objetivo das campanhas do Ministério Público promover transformações sociais positivas, razão pela qual, no próximo tópico, analisar-se-ão as campanhas realizadas pela Instituição catarinense, estabelecendo-se as conexões diretas com as diretrizes de pensamento até aqui apresentadas.

#### 4.7 CAMPANHA “*BULLYING*: ISSO NÃO É BRINCADEIRA”

Com a finalidade de contextualizar o tema, faz-se imprescindível anotar que o *bullying* é um fenômeno, cuja denominação define, segundo Albino e Terêncio, “todas as atitudes agressivas, intencionais e repetitivas adotadas por uma pessoa ou um grupo contra outro(s), causando dor, angústia e sofrimento”, e que “ocorre em uma relação desigual de poder, caracterizando uma real situação de desvantagem para a vítima”<sup>213</sup>.

Martins classifica três grandes formas de *bullying*. A primeira envolve comportamentos “diretos e físicos”, o que inclui atos como agredir fisicamente, roubar ou estragar objetos alheios, extorquir dinheiro, forçar comportamentos sexuais, obrigar a realização de atividades servis, ou a ameaça desses itens. A segunda forma inclui

---

211 MARTINO, Luís Mauro Sá. **Teoria da comunicação**: ideias, conceitos e métodos. 2. ed., Petrópolis: Vozes, 2010, p. 27.

212 *Idem*, p. 27.

213 ALBINO, Priscilla Linhares; TERÊNCIO, Marlon Gonçalves. **Considerações críticas sobre o fenômeno bullying**. Atuação (Ministério Público Catarinense), v. 6, 2009, p. 169-195.

comportamentos “diretos e verbais”, como insultar, apelidar, “tirar sarro”, fazer comentários racistas, homofóbicos ou que digam respeito a qualquer diferença no outro. Por último, há os comportamentos “indiretos” de *bullying*, como excluir sistematicamente uma pessoa, fazer fofocas ou espalhar boatos, ameaçar excluir alguém de um grupo para obter algum favorecimento ou, de maneira geral, manipular a vida social de outrem.<sup>214</sup>

Há que se falar, ainda, de uma forma mais recente de intimidação chamada *cyberbullying*, que se concretiza pela utilização de tecnologias de comunicação, como computadores e celulares ligados à Internet, para a prática dessas mesmas formas de violências. Comum nas redes mundiais de relacionamento social, em razão da falsa sensação de anonimato e impunidade, o *cyberbullying* é a disseminação de mensagens injuriosas pela via eletrônica.

Nesse contexto, situa-se a colisão dos direitos fundamentais, notadamente o “exercício da liberdade de expressão e de informação por parte de crianças e adolescentes, de um lado, e a proteção de direitos como nome, honra e imagem, frequentemente violados no espaço virtual”<sup>215</sup>.

Entretanto, consoante Albino e Terêncio, “independente da forma como se manifesta, deve-se reconhecer que o *bullying* é um importante aspecto da violência social e escolar, cujo crescimento vem despertando atenção de toda a sociedade para a necessidade de seu enfrentamento”<sup>216</sup>.

Segundo os dados da Pesquisa de Comportamento de Saúde em Crianças em Idade Escolar (Health Behaviour in School-Aged Children

---

214 MARTINS, Maria José. **O problema da violência escolar:** uma clarificação e diferenciação de vários conceitos relacionados. *Revista Portuguesa de Educação*, 18 (1), 2005, p. 93-105.

215 RICHTER, Daniela; SILVA, Rosane Leal. *Violência On-Line: o enfrentamento do cyberbullying à luz dos direitos fundamentais. In: O direito da criança e do adolescente em tempos de internet: do bullying ao ciberbullying.* RICHTER, Daniela; SILVA, Rosane Leal (org.), Santa Maria: Centro Universitário Franciscano, 2013, p. 136.

216 ALBINO, Priscilla Linhares; TERÊNCIO, Marlos Gonçalves. **Considerações críticas sobre o fenômeno bullying.** *Atuação* (Ministério Público Catarinense), v. 6, 2009, p. 169-195.

- HBSC), da OMS, para países da Europa e América do Norte, 13,0% dos alunos com 11 anos de idade sofreram *bullying* na escola, por no mínimo duas vezes nos dois meses anteriores à pesquisa: 12,0%, aos 13 anos, e 9,0%, aos 15 anos de idade (CURRIE et al., 2012). Estudo realizado em 50 estados e no Distrito de Columbia, nos Estados Unidos, com 15.503 estudantes, em 158 escolas, revelou que 20,1% dos estudantes foram vítimas de *bullying* na escola nos 12 meses que antecederam a pesquisa, sendo ele mais frequente entre as meninas (22,0%) do que entre os meninos (18,2%), segundo o Centro de Controle e Prevenção de Doenças (Centers for Disease Control and Prevention - CDC) (YOUTH..., 2012).<sup>217</sup>

Os resultados da PeNSE 2012 mostraram que, em relação ao fato de sofrer *bullying* pelos colegas de escola, no conjunto do Brasil, 7,2% dos escolares afirmaram que sempre ou quase sempre se sentiram humilhados por provocações, evidenciado-se percentuais maiores entre os estudantes do sexo masculino (7,9%) do que do feminino (6,5%). Entre os alunos de escolas privadas, a proporção foi de 7,9% e entre aqueles de escolas públicas, 7,1%.<sup>218</sup>

Em continuidade aos dados, a Pesquisa informa que 20,8% dos estudantes praticaram algum tipo de *bullying* (esculachar, zoar, mangar, intimidar ou caçoar) contra os colegas, levando-os a ficarem magoados, incomodados ou aborrecidos, nos últimos 30 dias anteriores à pesquisa. Ademais, os resultados apontam que a prática de *bullying* era proporcionalmente maior entre os estudantes do sexo masculino (26,1%) do que do feminino (16,0%).<sup>219</sup>

---

217 Dados disponíveis em: Pesquisa Nacional de Saúde Escolar – PeNSE 2012. Endereço eletrônico: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/pense/2012/comentarios.pdf>, p. 33. Acesso em: 16 dez. 2013.

218 Dados disponíveis em: Pesquisa Nacional de Saúde Escolar – PeNSE 2012. Endereço eletrônico: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/pense/2012/comentarios.pdf>, p. 33. Acesso em: 16 dez. 2013.

219 Dados disponíveis em: Pesquisa Nacional de Saúde Escolar – PeNSE 2012. Endereço eletrônico: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/pense/2012/comentarios.pdf>, p. 34. Acesso em: 16 dez. 2013.

Em razão do contexto acima descrito, intenso o movimento parlamentar, e, até mesmo, o jurídico, no sentido de criminalizar o *bullying* e o *cyberbullying*, com o intuito de atender ao falso clamor popular gerado pelas discussões desencadeadas pelas luzes lançadas pela mídia sobre o assunto. Assim, o texto do Projeto de Lei n. 1.011/2011 (que teve um substitutivo) foi aprovado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados, propondo-se a inclusão no Código Penal (Decreto-lei n. 2.848/1040) do crime de intimidação vexatória (ou *bullying*)<sup>220</sup>, tipificação que ainda depende de aprovação pelos membros do Senado Federal.

O Ministério Público catarinense, por acreditar que a tipificação penal não se traduz em uma solução eficaz para o combate ao fenômeno, mormente porque não atingirá as causas desencadeadoras do evento agressivo, mas tão somente as suas consequências, lançou, em 1º de março de 2010, a campanha “*Bullying*: isso não é brincadeira”, que teve como objetivo abordar o tema, alvo de amplas discussões por diversos setores da sociedade.

A campanha foi desenvolvida com o intuito de informar sobre a temática e também reforçar os ditames da Lei Catarinense n. 14.651, de 12 de janeiro de 2009, que autorizou a instituição do Programa de Combate ao *Bullying*, de ação interdisciplinar e de participação comunitária nas escolas públicas e privadas do Estado.

A fim de constituir uma alternativa de prevenção integral ao problema, a Campanha previu diversas iniciativas que foram realizadas em parceria com a Assembleia Legislativa e com as Secretarias Estadual e Municipais de Educação.

Com o lema "Seja amigo: respeite as diferenças. Somos todos diferentes, mas com direitos iguais", pretendeu-se fomentar no público infantil e adolescente a tolerância e o respeito às diferenças entre as pessoas, sejam elas de pensamento, valores, culturas, cor, etnia, nacionalidade, religião e orientação sexual.

Além do portal na página da Instituição ([www.mp.sc.gov.br](http://www.mp.sc.gov.br)), foram produzidos para esta campanha cartazes<sup>221</sup>, folders, gibis,

---

220 Dados disponíveis em: <http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/1159763.htm>. Acesso em: 24 abr. 2014.

221 A reprodução dos materiais gráficos utilizados nesta Campanha está no Anexo.

marcadores de página, vídeo e artigo em periódicos especializados, a fim de esclarecer a população sobre algo, até então, pouco conhecido.

Os materiais foram entregues em todas as escolas catarinenses, municipais e estaduais, a fim de orientar alunos e familiares, bem como foram feitos mais de dez encontros regionais<sup>222</sup> com palestras e discussões, visando ao esclarecimento e aperfeiçoamento de professores e alunos sobre o tema.

#### 4.8 CAMPANHA “ADOÇÃO: LAÇOS DE AMOR”

A adoção, como medida de proteção, foi disciplinada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>223</sup> como sendo a modalidade de colocação em família substituta, quando impossibilitada a convivência com a família natural.

Em diversos casos, a dependência química dos pais ou responsáveis é a causa da separação da família, mas em outros tantos, a violência, de diferentes formas e proporções, contra crianças e adolescentes faz com que pais e filhos sejam separados. Diversas vezes, os pais ou responsáveis não concordam com esse afastamento e adotam medidas, administrativas e judiciais, para sanar os problemas que levaram a esse contexto familiar.

Durante este tempo, entretanto, meninos e meninas brasileiros permanecem *esquecidos* em entidades de acolhimentos, muitas vezes por mais tempo que os dois anos previstos em lei<sup>224</sup>, enquanto o seu

---

222 Dados específicos (data e local dos encontros) foram consultados na sede no Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude, do Ministério Público de Santa Catarina.

223 Art. 101, VIII, da Lei 8.069/1990.

224 Art. 19, § 2º, da Lei 8.069/1990 - Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes. [...] § 2º A permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional não se prolongará por mais de 2 (dois) anos, salvo comprovada

destino é decidido dentro de secretarias de assistência social, fóruns ou Tribunais de Justiça.

Essa questão está longe de ser resolvida facilmente e exige empenho dos atores do Sistema de Garantia, visando ao esclarecimento da sociedade. O preconceito e o perfil apontado pelos interessados, que desejam crianças recém-nascidas ou com, no máximo, até 3 (três) anos de idade, dificulta a redução da lista de espera.

Com a finalidade de aumentar as chances de adoção dessas crianças e adolescentes, garantindo, assim, mais visibilidade no procedimento de adoção internacional dos pretendentes que moram no exterior, o Conselho Nacional de Justiça aprovou proposta de alteração da Resolução CNJ n. 54/2008, que permite a inclusão dos pretendentes domiciliados no exterior (brasileiros ou estrangeiros, devidamente habilitados nos tribunais estaduais) no Cadastro Nacional de Adoção (CNA).

Inúmeras crianças, maiores de 3 (três) anos, e adolescentes residem hoje em entidades de acolhimento em todo o Brasil. Dentre eles, existem aqueles com algum tipo de doença ou deficiência, e outros que não foram adotados porque fazem parte de grupos de irmãos.

Os números de crianças e adolescentes em entidades de acolhimento, em todo o País, ultrapassam 5.400, enquanto o de pessoas interessadas em adota-las é superior a 29.900.<sup>225</sup>

Do mesmo modo, em Santa Catarina, segundo os dados do Cadastro Único Informatizado de Adoção e Abrigo – CUIDA, existem mais de 2.240 crianças e adolescentes institucionalizados, enquanto mais de 3.340 pretendentes esperam na fila de adoção.<sup>226</sup>

---

necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária.

225 Dados disponíveis em: Cadastro Nacional de Adoção. Endereço eletrônico: <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/infancia-e-juventude/cadastro-nacional-de-adocao-cnae>. Acesso em: 6 dez. 2013.

226 Dados disponíveis em: Cadastro Único Informatizado de Adoção e Abrigo. Endereço eletrônico <http://cgj.tj.sc.gov.br/ceja/cuida.htm>. Acesso em: 6 dez. 2013.

Contudo, torna-se importante esclarecer alguns fatos. No estado catarinense, destas mais de 2.240 crianças e adolescentes acolhidos, somente 683 estão aptos à adoção<sup>227</sup>. E isso não é tão simples de explicar para aqueles que permanecem por anos à espera de um *filho* ou *filha*. Ocorre que muitos meninos e meninas que são encaminhados para essas entidades não podem ser adotados porque é necessário um processo judicial a fim de que sejam rompidos, definitivamente, os laços com a família biológica. E nem sempre o afastamento da família de origem é definitiva como, por exemplo, nos casos de embriaguez ou drogadição dos pais, que, devidamente encaminhados a tratamento de saúde eficaz, poderão reaver o poder familiar sobre seus filhos.

Com essa perspectiva, foi lançada em 23 de maio de 2011, a campanha "Adoção: Laços de Amor", que surgiu com o objetivo primordial de estimular a adoção tardia - de crianças acima de três anos de idade e de adolescentes, de crianças e adolescentes com algum tipo de deficiência ou doenças, grupos de irmãos e, ainda, reduzir o número de crianças e adolescentes acolhidas em instituições no Estado de Santa Catarina, mostrando que, independente da idade, etnia ou limitação física, todos precisam de uma família.

A iniciativa foi uma parceria entre o Ministério Público (MPSC), a Assembleia Legislativa, (ALESC), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SC) e o Tribunal de Justiça (TJSC).

Para o estímulo da adoção tardia, foi desenvolvido e disponibilizado um endereço eletrônico <http://www.portaladocao.com.br/>, que continua no ar, com informações específicas sobre adoção, um número de telefone (0800-644-4994) para contato daqueles que tivessem interesse em adotar ou acompanhar o processo de adoção, vídeos relatando histórias reais de famílias que adotaram, folders e cartazes.<sup>228</sup>

---

227 Dados disponíveis em: Cadastro Único Informatizado de Adoção e Abrigo. Endereço eletrônico <http://cgj.tj.sc.gov.br/ceja/cuida.htm>. Acesso em: 6 dez. 2013.

228 A reprodução dos materiais gráficos utilizados nesta Campanha está no Anexo.

Segundos os dados fornecidos pela ALESC, desde o início da campanha em 2011, foram recebidos e respondidos 2.056 e-mails<sup>229</sup> vindos do Brasil e do exterior (principalmente Portugal). Destes 2.056, 1.100 foram recebidos entre 2013 e 2014, ou seja, período pós-campanha, que teve o seu auge durante o ano de 2012.

A campanha procurou, do mesmo modo, sensibilizar as autoridades competentes acerca da necessidade de serem agilizados os processos de habilitação e de adoção que tramitam ou irão tramitar no Poder Judiciário catarinense. O seu objetivo é chamar a atenção da sociedade para a necessidade de mudança no perfil das crianças a serem adotadas, ampliando o leque de opções, principalmente para a aceitação de crianças maiores e de grupos de irmãos.

Com o lançamento da campanha, constatou-se, por via eletrônica e telefônica, que diversas pessoas interessadas em adotar possuíam inúmeros questionamentos, principalmente sobre como fazer a sua habilitação, restando evidenciado o estímulo provocado por ela sobre parte da população catarinense.

Ao se envolver com questões sociais, notadamente em respeito ao primado da proteção integral de crianças e adolescentes, tratando-as como verdadeiros sujeitos de direitos, o Ministério Público aponta o problema para a sociedade, a fim de que meninos e meninas brasileiras não permaneçam esquecidos em instituições que executam programas de acolhimento institucional e, ainda, demonstra para os governantes a necessidade de implementar políticas públicas eficientes e adequadas para essa área.

#### 4.9 CAMPANHA "NAVEGAÇÃO SEGURA E COMBATE À PEDOFILIA NA *INTERNET*"

O termo pedofilia encontra suas raízes no vocabulário grego e possui como tradução o amor ou a amizade pelas crianças, não

---

229 Segundo a ALESC, os números sobre visitas no site são dados do Analytics (Google Analytics <https://www.google.com.br/analytics/>) vinculado ao [www.portaladocao.com.br](http://www.portaladocao.com.br). O Analytics é um importante e reconhecido sistema de métricas na internet (do Google).

constando como crime no ordenamento jurídico brasileiro, sendo originário do jargão psiquiátrico e psicológico.

Segundo a *Classificação Internacional de Doenças (CID-10)*<sup>230</sup>, a pedofilia é um transtorno da preferência sexual, a qual incide sobre crianças, geralmente pré-púberes ou no início da puberdade. No *Manual diagnóstico e estatístico de transtornos mentais (DSM-IV)*<sup>231</sup> e também no CID-10, a pedofilia é caracterizada como uma parafilia, juntamente com o exibicionismo, o fetichismo, o masoquismo, o sadismo e o voyeurismo. As parafilias caracterizam anseios, fantasias ou comportamentos sexuais recorrentes e intensos com objetos, atividades ou situações incomuns, causando sofrimento clinicamente significativo ou prejuízo no funcionamento social e ocupacional do indivíduo, ou ainda em outras áreas significativas de sua vida.

Um importante registro a ser feito é que a pedofilia e a autoria de abuso sexual infantojuvenil não são sinônimos. Pedofilia é uma entidade clínica, um diagnóstico psicopatológico, e, por certo, nem todos os pedófilos – atraídos sexualmente por impúberes – chegam a realizar suas fantasias e abusar sexualmente de crianças e adolescentes. Da mesma forma, o agressor sexual de infantes não será diagnosticado como pedófilo quando seu desejo não incidir de forma compulsiva sobre crianças e adolescentes.

No Brasil, há uma enorme quantidade de agressores sexuais de crianças e adolescentes, dentre os quais presume-se haver significativa proporção de sujeitos com transtorno pedófilo. Apenas no Estado de Santa Catarina, entre 2006 e 2008 foram identificados cerca de 20 mil casos de abuso sexual infantojuvenil – o que indica uma média de 546 casos revelados por mês ou 18 ao dia<sup>232</sup>. De acordo com a literatura

---

230 OMS – Organização Mundial de Saúde. **Classificação de Transtornos Mentais e de Comportamento da CID 10**. Porto Alegre: ARTMED, 1993.

231 Segundo a APA – American Psychiatric Association. *DSM-IV-TR – Manual diagnóstico e estatístico de transtornos, para que uma pessoa seja considerada pedófila, suas fantasias ou comportamentos sexuais devem ter um período mínimo de seis meses. Também deve possuir, ao menos, 16 anos e sua diferença de idade com a criança/adolescente precisa ser de 5 anos ou mais.*

232 Dados do Relatório Qualiquantitativo do Serviço de Enfrentamento à Violência, ao Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (antigo “Programa Sentinela”, atual “PAEFI”) entre 2006 e 2008 – Gerência de Proteção Social Especial – Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação.

especializada, entre 85% e 90%<sup>233</sup> dos agressores são pessoas conhecidas das crianças e adolescentes – como pais, padrasto, madrastra, tios, avós e amigos da família.

Notório que nos dias atuais, a globalização do acesso à *internet* estimulou muitos a fazerem uso da comunicação virtual para satisfazer sua atração sexual por impúberes.

Somente no ano de 2012, das denúncias feitas ao site da SaferNet Brasil<sup>234</sup>, organização especializada no combate à pedofilia infantil em nosso País, “52% concentraram-se em conteúdos publicados nos hosts orkut.com.br e facebook.com. No mesmo ano, as denúncias indicaram 441 páginas distintas de pornografia infantil hospedadas em servidores localizados no Brasil”<sup>235</sup>.

Mais assustadores ainda são os dados exibidos pela organização *Internet Watch Foundation*, do Reino Unido, que identificou, em 2011, a partir de denúncias, 9.550 páginas individuais (ou URLs) da *internet* contendo pornografia infantil, hospedadas em 1.561 domínios. Os provedores de acesso, por sua vez, foram relacionados a 38 países e predominantemente a 5 domínios (.com .ru .net .org .in). Concernente ao conteúdo, 81% das vítimas eram crianças com 10 anos ou menos, e 53% das URLs mostravam atividades sexuais entre adultos e crianças, incluindo o estupro e a tortura sexual infantil.<sup>236</sup>

Contudo, em que pese a pedofilia em si não se traduzir em crime no território brasileiro, na rede mundial de computadores a prática de atos como produzir, publicar, vender, adquirir e armazenar pornografia infantil por meio das páginas da *Web*, *e-mail*, *newsgroups*, salas de bate-

---

233 AZEVEDO, M.A. & GUERRA, V. N. (org.) Material instrucional do LACRI/UPUSP. In: **Telecurso de especialização na área da infância e violência doméstica**. São Paulo, 2000.

234 SaferNet Brasil - associação civil de direito privado, com atuação nacional, sem fins lucrativos ou econômicos, voltada ao combate da pornografia infantil na Internet brasileira.

235 Dados disponíveis em: <http://indicadores.safernet.org.br/>. Acesso em: 6 dez. 2013.

236 Dados disponíveis em: INTERNET WATCH FOUNDATION. **Annual and Charity Report 2012**. (*on line*). Endereço eletrônico: [www.iwf.org.uk](http://www.iwf.org.uk). Acesso em: 6 dez. 2013.

papo (*chat*), ou qualquer outra forma, é considerada crime pelo Código Penal. Da mesma forma, o uso da *internet* com a finalidade de aliciar crianças ou adolescentes para realizarem atividades sexuais ou para se exporem de forma pornográfica é considerada prática criminosa em nosso contexto jurídico.

Em razão de todos os fatos acima narrados, foi iniciada, em 2008, a Campanha "Navegação Segura e Combate à Pedofilia na *Internet*", elaborada pelo Ministério Público de Santa Catarina, com o objetivo de informar e sensibilizar sobre alguns riscos a que crianças e adolescentes estão expostos quando navegam na *internet*, assim como orientar sua prevenção e denúncia, dando especial destaque à chamada "*pedofilia na internet*", orientando e alertando pais e responsáveis, professores, guardiães e, principalmente, o público infantojuvenil.

Almeja-se, assim, apoiar e fortalecer a rede nacional de órgãos dedicados ao combate de atividades que se sirvam da *internet* para ferir direitos caros à infância e adolescência, assim como evitar que esse público se deixe enganar, permitindo a prática de diversos tipos de abuso que contra si são praticados.

Para esta campanha, que contou com a parceria de todas as Secretarias de Educação dos municípios catarinenses e da Assembleia Legislativa, foram desenvolvidos um portal com diversas informações, folders, cartazes<sup>237</sup> e reproduzida uma cartilha desenvolvida pela Childhood Brasil.<sup>238</sup>

Exemplares de cada material produzido foram entregues em todas as escolas municipais de Santa Catarina, assim como foram promovidos três cursos regionais no ano de 2011 para a conscientização e o esclarecimento de professores e replicadores do assunto.

Com a exposição dos temas abordados neste Capítulo, o qual passou pela evolução da instituição ministerial, a atuação de seus

---

237 A reprodução dos materiais gráficos utilizados nesta Campanha está no Anexo

238 Organização brasileira que faz parte da *World Childhood Foundation (Childhood)*, instituição internacional criada em 1999 por Sua Majestade Rainha Silvia da Suécia para proteger a infância e garantir que as crianças sejam tratadas como pessoas em desenvolvimento. Dados disponíveis em: <http://www.childhood.org.br/quem-somos>. Acesso em: 13 dez. 2013.

Promotores e Procuradores de Justiça, mormente na área infantoadolescente, como agentes de transformações sociais, chegando, ao final, à análise das três campanhas acima, tem-se que restou claramente demonstrada a atuação do Ministério Público de Santa Catarina na promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

## 5 CONCLUSÃO

O cenário constitucional no Brasil adquiriu novos contornos após 1988, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil. Neste contexto, crianças e adolescentes brasileiros, até então meros objetos de tutela do pátrio poder ou do Estado, receberam um novo *status*, o de sujeito de direitos.

Nos mesmos rumos dos movimentos internacionais, que resultaram na aprovação da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança e do Adolescente, e dos movimentos nacionais, o constituinte brasileiro reconheceu a infância e a adolescência como uma fase peculiar na vida humana, caracterizadas pelo processo de desenvolvimento, situação que implica em garantias especiais, como o atendimento prioritário de seus interesses.

Contudo, essa verdadeira revolução nesta área do Direito não ocorreu de forma simplista. A proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes trilhou um longo caminho até os dias atuais e é, ainda hoje, objeto de discussões inflamadas entre diversos atores do Sistema de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes em todo o mundo, com o intuito de aperfeiçoá-la e de não permitir o soterramento das inúmeras conquistas advindas em razão do empenho de muitos.

A evolução dos direitos humanos infantoadolescentes tem o seu percurso histórico delineado no Brasil desde o Direito Penal do Menor, passando pela Doutrina da Situação Irregular, até os dias atuais, em que vigora a Doutrina da Proteção Integral, sendo que, em cada um desses períodos, meninos e meninas brasileiros receberam um olhar diferenciado do governo e da sociedade.

Primeiramente, na fase denominada Direito Penal do Menor, compreendida entre a fase imperial até a aprovação do Código de Menores de 1979, concentrada, especialmente, nos Códigos Penais de 1830 e 1890, crianças e adolescentes não eram considerados de outra forma, senão, como *menores*, que poderiam ser responsabilizados penalmente, não havendo, sequer, a sua distinção normativa.

Posteriormente, passou-se ao período correspondente ao da Doutrina do Menor em Situação Irregular, implantada, no Brasil, por meio da Lei n. 6.697/1979, que instituiu o Código de Menores, ocupando-se, essencialmente, do binômio carência/delinquência, sendo incapaz de conferir uma verdadeira proteção às crianças e aos adolescentes.

Atualmente, no momento em que vigora a Doutrina da Proteção Integral, crianças e adolescentes são reconhecidos como sujeitos de direitos e seus direitos devem ser garantidos pela família, pela sociedade e pelo Estado, com absoluta prioridade.

Entretanto, em que pese todas as conquistas advindas com a Constituição Cidadã, em 1988, e com o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, e a melhoria na qualidade de vida do público infantoadolescente brasileiro, há, ainda, um longo caminho a ser percorrido.

Em diversos momentos, tanto sob o olhar permissivo quanto omissivo do governo e da sociedade, meninos e meninas têm seus direitos violados e, nesta perspectiva, o que mais desperta preocupações é a ausência de políticas públicas para a criação de programas, ações, projetos e serviços que visem a garantia dos direitos dessa parcela da população.

O Estado Democrático de Direito pressupõe que a realização e a efetivação dos direitos fundamentais ocupem um espaço privilegiado, o que requer, indiscutivelmente, o desenvolvimento de políticas públicas, assegurando-se condições materiais para uma existência digna.

Por certo, a negação desses direitos está diretamente relacionada à atuação do Ministério Público, mormente se for considerado o seu dever de atuação quando da omissão do Poder Público e a possibilidade de empoderamento da sociedade por meio da divulgação de dados e informações, que não requeiram sigilo, a que Promotores e Procuradores de Justiça têm acesso. Neste contexto, a atuação da Instituição, seja na identificação do problema, seja na formação da agenda para o desenvolvimento de políticas públicas, pode ser significativa para a modificação positiva da realidade da população com a qual trabalha.

Assim como o Direito da Criança e do Adolescente, o Ministério Público, após a Constituição Federal de 1988, passou por intensa transformação em seu perfil de atuação, alcançando posição de significativa importância na defesa do regime democrático.

No decorrer dos anos, diversos fatores contribuíram para que a Instituição buscasse uma nova sistemática de atuação, privilegiando a via administrativa em detrimento da judicial, e almejasse conquistar forma de execução destinada à transformação positiva da realidade social em variados segmentos da sociedade.

Em razão disso, o Ministério Público intensificou suas tentativas de formalizar compromissos de ajustamento de conduta, editou orientações para que seus membros promovessem e participassem de

reuniões extrajudiciais, realizassem audiências públicas, adotassem a expedição de prévias recomendações anteriormente ao ajuizamento de ações civis públicas, enfim, medidas destinadas a evitar a judicialização de conflitos.

Adequando-se a esse novo proceder, uma forma de atuação pouco ou raramente utilizada, consiste na elaboração de campanhas institucionais destinadas à mobilização e à sensibilização do governo e da sociedade civil para a defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

A partir desse novo paradigma, defende-se que é possível que as campanhas institucionais do Ministério Público do Estado de Santa Catarina sejam compreendidas como uma forma preventiva de atuação extrajudicial e, também, como meio de transformação social e estímulo à mobilização da sociedade e do Estado, com o fito de promover e fomentar a implementação de políticas públicas na seara infantoadolescente.

Para tanto, campanhas como “*Bullying*, isso não é brincadeira”, que aborda o comportamento agressivo, intencional e repetitivo de crianças e adolescentes em seu convívio social; “Adoção: Laços de Amor”, que destaca o vital encaminhamento de crianças, acima de três anos, e adolescentes a famílias devidamente inscritas no Cadastro Nacional de Adoção e interessadas em tê-las consigo; e “Navegação Segura e Combate à Pedofilia na *Internet*”, que ressalta os perigos das visitas às redes sociais sem a devida orientação e supervisão dos pais ou responsáveis, todas descritas detalhadamente no Capítulo 4, necessitam de um prévio e minucioso estudo, a fim de que traduzam, de forma fidedigna, a realidade do problema social aventado, quando forem levadas ao conhecimento do público alvo.

É preciso que se conceba que, com esse tipo de atuação diferenciada, aliada às tantas outras existentes e utilizadas no meio jurídico, crianças e adolescentes passam a contar com mais uma ferramenta, a qual se mostra eficaz e que poderá ser utilizada na construção de um futuro mais digno, fraterno e solidário.

Em meio a tantas ações ajuizadas que tramitam, não raro, por décadas, e que deixam, inúmeras vezes, os interessados sem a devida prestação jurisdicional, é necessário que se pense em alternativas eficientes para a melhoria da qualidade de vida da população infantoadolescente, entregando-lhes o que é garantido constitucionalmente.



## REFERÊNCIAS

ALBERGARIA, Jason. Introdução ao Direito do Menor. Belo Horizonte: UNA (União de Negócios e Administração), 1979.

\_\_\_\_\_. Comentários ao estatuto da criança e do adolescente. Rio de Janeiro: Aide, 1991.

\_\_\_\_\_. Direito do Menor. Rio de Janeiro: Aide, 1995.

ALBINO, Priscilla Linhares, TERÊNCIO, Marlos Gonçalves. *Considerações críticas sobre o fenômeno do Bullying: do conceito ao combate e à prevenção*. Disponível em <http://portal.mp.sc.gov.br/portal/conteudo/artigo%20bullying%20final.pdf>. Acesso em: 3 dezembro de 2013.

ALMEIDA FILHO, Amaro Alves de. Do Ministério Público. *Justitia*, 60 anos, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999.

ALVARENGA, Aristides Junqueira de. O papel do Ministério Público na nova Constituição. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Coord.). *As garantias do cidadão na justiça*. São Paulo: Saraiva, 1993.

AMIN, Andréa Rodrigues. “Doutrina da Proteção Integral” e “Princípios orientadores do direito da criança e do adolescente”. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo (coord). *Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

APPIO, Eduardo. *Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil*. 7. ed., Curitiba: Juruá, 2011.

ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*, São Paulo: Educ, Editora Sumaré, IDESP, 2002.

ARENDT, Hannah. *As origens do totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo, Rio de Janeiro, 1979.

ÁRIÈS, Phillipe. História social da criança e da família. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2006.

AURENCHE, Guy. *A atualidade dos direitos humanos*. São Paulo: Loyola, 1984.

BAGGIO, Antonio Maria. *A redescoberta da fraternidade na época do “terceiro 1789”*. In: *O princípio esquecido: a fraternidade na reflexão atual das ciências políticas*. Antonio Maria Baggio (org.); traduções: Durval Cordas, Iolanda Gaspar, José Maria de Almeida, Vargem Grande Paulista – SP: Cidadã Nova, 2008.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. São Paulo: Renovar, 2002.

BARRAL, Welber. (Org) *Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento*. São Paulo: Singular, 2005.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. 8. ed., São Paulo: Cortez, 2011 (Biblioteca básica de serviço social; v. 2).

BELLOF, Mary. *Los Sistemas de Responsabilidad Penal Juvenil en América Latina*. In: MENDEZ, Emilio Garcia; BELLOF, Mary. *Ley y Democracia en América Latina*, 2. ed., Bogotá-Buenos Aires, Temis Ediciones Depalma, 1999.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*; tradução de Carlos Nelson Coutinho; 8. reimpressão, Rio de Janeiro: Ensevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 10. ed., São Paulo: Malheiros, 2011.

BRUÑOL, Miguel Cillero. *Los derechos del niño: de la proclamación a la protección efectiva*. Justicia y derechos del niño n. 3; Buenos Aires: UNICEF, 2001.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. *Controle Judicial de Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2011.

CANOTILHO, J. J, Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed., Coimbra: Almedina, 1995.

\_\_\_\_\_; CORREA, Marcus Orione Gonçalves; CORREA, Érica Paula Barcha. (Coord); *Direitos Fundamentais Sociais*. São Paulo:Saraiva, 2010.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *O Ministério Público no Processo Civil e Penal: promotor natural, atribuição e conflito*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

CARVALHO, Francisco Pereira de Bulhões. *Direito do Menor*. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

\_\_\_\_\_. *Programa da Cadeira do Direito do Menor*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

CAVALLIERI, Alyrio. *Direito do Menor*. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1978.

\_\_\_\_\_. *Falhas do Estatuto da Criança e do Adolescente*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

CÉSAR, João Batista Martins. *Tutela Coletiva: Inquérito Civil – Poderes Investigatórios do Ministério Público – Enfoques Trabalhistas*. São Paulo: LTr, 2006.

CINTRA, Maria do Rosário Leite. “Art. 19”. *In: CURY, Munir (coord). Estatuto da criança e do adolescente comentado*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

CHAVES, Antonio. Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente. 2. ed., São Paulo: LTr, 1997.

COELHO, Helena Beatriz Cesarino Mendes. Políticas Públicas e Controle de Juridicidade: vinculação às normas constitucionais. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2010.

COELHO, Luiz Fernando. Teoria Crítica do Direito. 3. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. 5. ed., São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo (Coord.). Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2003.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. Natureza e implantação do novo direito da criança e do adolescente. in Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei 8.069/1990: estudos sócio-jurídicos. Coordenação, Tânia da Silva Pereira, Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

\_\_\_\_\_; MENDEZ, Emilio Garcia. *Das necessidades aos direitos*. São Paulo: Malheiros, 1994.

CUNHA Jr. Dirley da. *Controle Judicial das Omissões do Poder Público*. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2008.

CURY, Munir. (Coord) *Temas de Direito do Menor*. São Paulo: RT, 1987.

\_\_\_\_\_. (Coord). Estatuto da criança e do adolescente comentado. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. “Art. 4º”. In: CURY, Munir (coord). Estatuto da criança e do adolescente comentado. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

DELGADO, Ana Paula Teixeira. *O direito ao desenvolvimento na perspectiva da globalização: paradoxos e desafios*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

DEL PRIORE, Mary. *A família no Brasil colonial*. São Paulo: Moderna, 1999.

DIAS, Astor Guimarães. Introdução à história do Ministério Público do Estado de São Paulo. *Justitia*, 60 anos, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999.

DRAIBE, S. M. *As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas*. In: IPEA/IPLAN. Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: IPEA/IPLAN, mar. 1990, v. 4.

\_\_\_\_\_. As políticas sociais e o neoliberalismo. Revista USP, n. 17. São Paulo: Ed. da USP, 1993.

ELIAS, Roberto João. Direitos fundamentais da criança e do adolescente. São Paulo: Saraiva, 2005.

FAGNANI, Eduardo. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp para a obtenção do título de Doutor em Ciências Econômicas (área de concentração: Política Social), sob a orientação do Professor Livre Docente José Carlos de Souza Braga. Data: 19 de agosto de 2005. Título: *Política Social no Brasil (1964-2002): Entre a Cidadania e a Caridade*.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e adolescência: trabalhar, punir, educar, assistir, proteger. Assistente Social: O portal do Serviço Social. Caderno Especial n.19. Julho/agosto, 2005 Disponível em: <<http://www.assistentesocial.com.br/novosite/cadernos/cadespecial19.pdf>> Acesso em 08.02.2010.

FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo. Ação Civil Pública, Inquérito Civil e Ministério Público. *Ação Civil Pública – Lei nº 7.347/85 – 15 anos*. São Paulo: RT, 2002.

\_\_\_\_\_. (Coord.). *Ministério Público: Instituição e Processo*. São Paulo: Atlas, 1997.

\_\_\_\_\_; FERRAZ, Patricia. *Ministério Público e Afirmação da Cidadania*. Ed. pelo autor. São Paulo: Atlas, 1997.

FERREIRA, Eduardo Dias de Souza. *Liberdade Assistida no Estatuto da Criança e do Adolescente: aspectos da luta pela implementação de direitos fundamentais*. São Paulo: FAPESP/EDUC, 2010.

FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. *Temas de direito à educação*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_. O Promotor de Justiça Social. In *Infância & Cidadania*; v. 4; Luiz Carlos B. Figueiredo (org.). São Paulo: InorAdopt, 2000.

FIRMO, Maria de Fátima Carrada. *A criança e o adolescente no ordenamento jurídico brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

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

\_\_\_\_\_. *Ministério Público e Políticas Públicas para a concretização da ordem social constitucional*. Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, sob orientação da Professora Doutora Maria Garcia em 1999.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público, organização, atribuições e regime jurídico*. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2004.

GOHN, Maria da Glória. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

GUEDES, Alvaro Martim; FONSECA, Francisco. *Controle social da administração pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil*. São Paulo: Cultura Acadêmica: Oficina Municipal, 2007.

GUIMARÃES Jr. João Lopes. *Ministério Público: proposta para uma nova postura no processo civil*. In: FERRAZ, Antonio Augusto Mello

de Camargo (Coord.). *Ministério Público: instituição e processo*. São Paulo: Atlas, 1997.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento*. 2.ed. Brasília: UNB, 2010.

HEYWOOD, Colin. *Uma história da infância: da Idade Média á época contemporânea no Ocidente*. Porto Alegre: Artmed, 2004.

HOFFMANN, Renato. *Corporações manipulam os jovens*. Disponível in: <<http://www.sinpro-rs.org.br>> Acesso em: 12/5/2006.

KRELL, Andreas J. *Controle judicial dos serviços públicos básicos na base dos direitos fundamentais sociais*. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *A Constituição concretizada: construindo pontes com o público e o privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

LIBERATI, Wilson Donizete. *O estatuto da criança e do adolescente*. Brasília: IBPS, 1991.

LIMA, Fernanda da Silva; VERONESE, Josiane Rose Petry. *Mamã África, cheguei ao Brasil: os direitos da criança e do adolescente sob a perspectiva da igualdade racial*, Florianópolis: Ed. da UFSC: Fundação Boiteux, 2011.

LIMA, Miguel M. Alves. *O direito da criança e do adolescente: fundamentos para uma abordagem principiológica*. Tese apresentada como requisito à obtenção do grau de Doutor, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

LIPSON, Leslie. *Os Grandes Problemas da Ciência Política*. 2. ed., Rio de Janeiro: Zahar, tradução: Thomaz Newlands Neto, 1976.

LOPES, JOSÉ REINALDO LIMA. *Direitos Sociais*. São Paulo: Método, 2006.

LORENZI, Gisella Werneck. *Uma Breve História dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil*. Pró-menino. Publicado em 11.12.2007.

Disponível em:<<http://www.promenino.org.br/Ferramentas/Conteudo/tabid/77/Cont>

eudold/70d9fa8f-1d6c-4d8d-bb69-37d17278024b/Default.aspx> Acesso em 18.12.2011.

LUZ, Valdemar da. *Manual do Menor*. São Paulo: Saraiva, 1988.

LYRA, Roberto. *Teoria e prática da promotoria pública*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1989.

MACEDO Jr., Ronaldo Porto. *Ministério Público, instituição e processo*. Coord. Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz. São Paulo: Atlas, 1997.

MACHADO, Antonio Luiz Ribeiro. *Código de Menores Comentado*. São Paulo: Saraiva, 1986.

MACHADO, Bruno Amaral. *Ministério Público: organização, representações e trajetórias*. Curitiba: Juruá, 2008.

MACHADO, Martha de Toledo. *A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos*, São Paulo: Manole, 2003.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade [Org.]. *Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos*. 2. ed., Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

MALHEIROS, Antonio Carlos; BACARIÇA, Josephina; VALIM, Rafael [Coord.] *Direitos Humanos: desafios e perspectivas*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MARCÍLIO, Maria Luiza. *História Social da Infância no Brasil*. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. *História social da criança abandonada*. São Paulo: Hucitec, 2006.

MARÇURA, Jurandir Norberto; CURY, Munir; DE PAULA, Paulo Afonso Garrido. *Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado*. 3. ed., São Paulo: RT, 2002.

MARTINO, Luís Mauro Sá. *Teoria da comunicação: ideias, conceitos e métodos*. 2. ed., Petrópolis: Vozes, 2010.

MARTINS, Anísio Garcia. *O Direito do Menor*. São Paulo: Leud, 1988.

MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. Ministério Público e Direitos Humanos. Campinas: Bookseller, 2005.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 1993.

\_\_\_\_\_. *O Ministério Público na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

\_\_\_\_\_. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 19. ed., São Paulo: Saraiva, 2006.

MELO, Eduardo Rezende. *Crianças e adolescentes em situação de rua: direitos humanos e justiça: uma reflexão crítica sobre a garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes em situação de rua e o sistema de justiça no Brasil*. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELO, Floro de Araujo. *A história da história do menor no Brasil: (abandono, delinquente e infrator, desde suas raízes)*, Rio de Janeiro: editoração particular, 1986.

MENDEZ, Emilio Garcia. *Infância e Cidadania na América Latina*, São Paulo: Hucitec, 1998.

\_\_\_\_\_; BELOFF, Mary. *Infancia, ley y democracia en América Latina*. Santa Fé de Bogotá: Editorial Temis, 1998.

\_\_\_\_\_; COSTA, Antonio Carlos Gomes da. *Das necessidades aos direitos*. São Paulo: Malheiros, 1994.

MONACO, Gustavo Ferraz de Campos. *O Direito Internacional dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente e a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. In AMARAL JUNIOR, Alberto do/ JUBILUT, Liliana Lyra (orgs.) *O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos*, São Paulo: Quartier Latin. 2009.

MONCORVO FILHO, Arthur. *Histórico da Proteção da Infância no Brasil – 1550/1922*. Rio de Janeiro: Empresa Gráfica, 1926.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 27. ed., São Paulo: Atlas, 2011. p. 181.

MOURA JUNIOR, Flávio Paixão de; ROCHA, João Carlos de Carvalho; DOBROWLSKI, Samantha Chantal; SOUZA, Zani Tobias de (Coords.). *Ministério Público e a Ordem Social Justa*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal Comentada: e legislação constitucional*. São Paulo: RT, 2006.

NETTO, José Paulo. *Ditadura e Serviço Social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64*. 16. ed., São Paulo: Cortez, 2012.

NOGUEIRA, Paulo Lúcio. *Estatuto da criança e do adolescente comentado*. São Paulo: Saraiva, 1991.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. “A convenção internacional sobre os direitos da criança e a busca do equilíbrio entre proteção e responsabilização”. In: CABRAL, Edson Araújo (org). *Sistema de Garantia de Direitos: um caminho para a proteção integral*. Recife: Cendhec, 1999.

OLIVA, José Roberto Dantas. *O princípio da proteção integral e o trabalho da criança e do adolescente no Brasil*. São Paulo: LTr, 2006.

PEREIRA, Tânia da Silva. *Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei 8.069/1990: estudos sócio-jurídicos*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

\_\_\_\_\_. *Direito da criança e do adolescente: uma proposta interdisciplinar*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

\_\_\_\_\_. *O melhor interesse da criança: um debate interdisciplinar*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

PAES, José Eduardo Sabo. *O Ministério Público na Construção do Estado Democrático de Direito*. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. *Direito da criança e do adolescente e tutela jurisdicional diferenciada*. São Paulo: RT, 2002.

\_\_\_\_\_. *Menores, Direito e Justiça: apontamentos para um novo Direito das crianças e adolescentes*. São Paulo: RT, 1989.

PELBART, P. P. *Vida Capital*. São Paulo: Iluminuras, 2003.

PEREIRA, José Matias. *Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. 3. ed., São Paulo: Atlas, 2010.

PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Derechos Humanos, estado de derecho y constitucion*. 3 ed. Madri: Teccnos, 1990.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. 3. ed., São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. *Direitos humanos e justiça internacional*. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2011.

PORTO, Paulo César Maia. “A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança e a busca do equilíbrio entre proteção e responsabilização”. In: CABRAL, Edson Araújo (org). *Sistema de Garantia de Direitos: um caminho para a proteção integral*. Recife: Cendhec, 1999.

PRIORE, Mary Del (org.). *História da criança no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2010.

RANOYA, Guilherme. *Biopolítica, Comunicação e o Poder Pastoral*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação, Área de Concentração Estudo dos Meios e da Produção Mediática, Linha de Pesquisa Comunicação Impressa e Audiovisual, da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do Título de Mestre em Comunicação, sob a orientação do Prof. Dr. Mauro Wilton de Souza, 2009.

RESENDE, Mario Moura. *ABC do Direito do Menor*. João Pessoa: editado e publicado pelo autor, 1980.

RIBEIRO, Carlos Vinicius Alves. Ministério Público – Reflexões sobre Princípios e Funções Institucionais. São Paulo: Atlas, 2010.

RIBEIRO, Diaulas Costa. *Ministério Público: dimensão constitucional e repercussão no processo penal*. São Paulo: Saraiva, 2003.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido de Brasil*. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

RICHTER, Daniela; SILVA, Rosane Leal. *Violência On-Line: o enfrentamento do cyberbullying à luz dos direitos fundamentais*. In: *O direito da criança e do adolescente em tempos de internet: do bullying ao cyberbullying*. RICHTER, Daniela; SILVA, Rosane Leal (org.), Santa Maria: Centro Universitário Franciscano, 2013

RITT, Eduardo. *O Ministério Público como instrumento de democracia e garantia constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

RIZZINI, Irene. *O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Amais, 1997.

\_\_\_\_\_; PILOTTI, Francisco. *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência social à infância no Brasil*. 3. ed., São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_; RIZZINI, Irma. *A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente*. São Paulo: Loyola, 2004.

ROSEMBERG, Fúlvia. “A LDA, o Projeto Casulo, e a Doutrina de Segurança Nacional”. In: FREITAS, Marcos Cezar. *História Social da Infância no Brasil*. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, Boaventura de Souza. [Org.] *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 4. ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SARAIVA, João Batista Costa. *Adolescente em Conflito com a Lei: da indiferença à proteção integral: Uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 9. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

\_\_\_\_\_. (Org.). *A Constituição concretizada: construindo pontes com o público e o privado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

SAUWEN FILHO, João Francisco. *Ministério Público Brasileiro e o estado democrático de direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SCAFF, Fernando Facury. Sentenças aditivas, direitos sociais e reserva do possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos fundamentais, orçamento e reserva do possível*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SCLIAR, Moacyr. *Do mágico ao social: trajetória da saúde pública*. São Paulo: 2. ed., São Paulo: Senac, 2005.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SÊDA, Edson. *A criança e o direito alternativo: Um relato sobre o cumprimento da Doutrina da Proteção Integral à criança e ao adolescente no Brasil*. Campinas: Adês, 1995.

SILVA, Roberto da. *Os filhos do governo: a formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas*. São Paulo: Ática, 1997.

SIQUEIRA, Liborni. *Sociologia do Direito do Menor*. Rio de Janeiro: Âmbito Cultural, 1979.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. *Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSATO, Karyna Batista. *O direito penal juvenil*. São Paulo: RT, 2006.

TAVARES, José de Farias. *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

TAVARES, Patrícia Silveira. “A política de atendimento”. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo (coord). Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. v. 1, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

TUCCI, Rogério Lauria. *Ação civil pública: abusiva utilização pelo Ministério Público e distorção pelo Poder Judiciário*. v. 99, Rio de Janeiro: Revista Forense, janeiro-fevereiro de 2003.

VERCELONE, Paolo. “Art. 3º”. In: CURY, Munir (coord). Estatuto da criança e do adolescente comentado. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

VERONESE, Josiane Rose Petry. Temas de direito da criança e do adolescente. São Paulo: LTr, 1997.

\_\_\_\_\_. Os direitos da criança e do adolescente. São Paulo: LTr, 1999.

\_\_\_\_\_. Direito da criança e do adolescente. Vol. 5. Coleção Resumos Jurídicos. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006.

\_\_\_\_\_; RODRIGUES, Walkíria Machado. *Infância e adolescência, o conflito com a lei: algumas discussões*. Fundação Boiteux: Florianópolis, 2001.

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA, Luciene de Cássia Policarpo. *Educação versus punição: a educação e o direito no universo da criança e do adolescente*. Blumenau: nova Letra, 2008.

\_\_\_\_\_; SILVEIRA, Mayra. *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Conceito, 2011.

\_\_\_\_\_; LIMA, Fernanda da Silva. *Mamãe África, cheguei ao Brasil: os direitos da criança e do adolescente sob a perspectiva da igualdade racial*, Florianópolis: Ed. da UFSC: Fundação Boiteux, 2011.

VICENTE, Cenise Monte. *Garantindo os direitos da infância*. In Políticas públicas sociais e os desafios para o jornalismo. Guilherme Canela (org); São Paulo: ANDI – Agência de Notícias dos Direitos da Infância e Cortez, 2008.

VIEIRA, Evaldo. Os direitos e a política social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Ministério Público II: Democracia. São Paulo: Atlas, 1999.

VILLELA, Patrícia (Coord.). Ministério Público e Políticas Públicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

#### Normas

Decreto n. 5.083, de 1º de dezembro de 1926 – Dados disponíveis em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5083-1-dezembro-1926-503230-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 dez. 2011.

Decreto n. 17.943-A, de 12 de outubro de 1927 - Dados disponíveis em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm). Acesso em: 20 dez. 2011.

Lei n. 4.655, de 2 de junho de 1965 - Dados disponíveis em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1965/4655.htm>. Acesso em: 20 dez. 2011.

Lei n. 5.258, de 10 de abril de 1967 - Dados disponíveis em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5258-10-abril-1967-372245-retificacao-34432-pl.html>. Acesso em: 20 dez. 2011.

Lei n. 5.439, de 22 de maio de 1968 - Dados disponíveis em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5439-22-maio-1968-359027-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 dez. 2011.

Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979 - Dados disponíveis em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/l6697.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm). Acesso em: 20 dez. 2011.



## ANEXOS

### **ANEXO 1: Anteprojeto de lei para o controle e intervenção em políticas públicas pelo poder judiciário**

#### JUSTIFICATIVA

O controle jurisdicional de políticas pública é uma realidade presente no dia a dia dos tribunais brasileiros. Mas, embora a doutrina e a jurisprudência, sobretudo do STF, tenham se debruçado sobre a questão, fixando limites ao próprio controle e construindo princípios a respeito da matéria, ainda permanecem dúvidas e frequentemente o juiz enfrenta dificuldades concretas para decidir assuntos tão relevantes. Dificuldades oriundas da falta de informações e de dados, da falta de assessoria, da falta de contatos com a própria Administração encarregada da implementação da política pública, com os demais juizes, com os tribunais; dificuldades de ordem orçamentária, dificuldades oriundas da multiplicidade de ações individuais que vão inevitavelmente incidir sobre as políticas públicas. É preciso fixar parâmetros seguros para o juiz e para as partes e é preciso, principalmente, criar um novo processo, de cognição e contraditório ampliados, para que a intervenção judicial em políticas públicas não crie problemas insolúveis para a administração e para a população e para que o juiz possa decidir com equilíbrio e justiça, após conhecer todos os dados da questão que está em jogo.

É a isto que se propõe o presente anteprojeto de lei, que é resultado de trabalho coletivo empreendido inicialmente pelo CEBEPEJ-Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais, ora presidido pela Professora Ada Pellegrini Grinover, que sucedeu a seu criador, Professor Kazuo Watanabe.

Pesquisadores do Cebepej analisaram, em todos os seus aspectos, a problemática do controle jurisdicional de políticas públicas, apresentando seus trabalhos em seminário aberto ao público, realizado pelo Cebepej e pelo Departamento de Direito Processual da Faculdade de Direito da USP, em 14 e 15 de abril de 2010. O Seminário apresentou conclusões, traçando as linhas gerais de um projeto de lei sobre controle jurisdicional de políticas públicas. Ada Pellegrini Grinover e Kazuo Watanabe encarregaram-se da primeira versão do Anteprojeto, que foi depois aperfeiçoado pelos pesquisadores do Cebepej e pelos alunos e professores do mestrado da FDV-Faculdade de Direito de Vitória, na disciplina “Controle Jurisdicional de Políticas Públicas”. Finalmente, a versão final do anteprojeto foi debatida por grupos de trabalho durante o II Seminário sobre controle jurisdicional de políticas públicas, realizado pelo Cebepej-Ibea-RJ-Departamento de Direito Processual da Faculdade de Direito da USP, aos 03 de outubro de 2011. As propostas de modificação foram incorporadas ao Anteprojeto, cuja versão final é agora apresentada a debate público, com a participação de magistrados, membros do Ministério Público, Advogados públicos e privados. Desse esforço conjunto espera-se o resultado final, a ser oportunamente encaminhado ao Congresso Nacional.

São Paulo, janeiro de 2012

Ada Pellegrini Grinover /Kazuo Watanabe<sup>239</sup>

---

239 A presente justificativa e a redação do “Anteprojeto de lei - Controle Jurisdicional de Política Pública” foram obtidos na aula do Professor Kazuo Watanabe no Curso *Litígio Estratégico de Interesse Público* do Programa de Educação Executiva da Direito GV – GV*law*, como material de apoio da aula 1 ministrada em 11/05/2012.

A versão final produzida pelos autores segue abaixo transcrita na íntegra:

Versão final – fevereiro de 2012

#### PROJETO DE LEI N.

Institui processo especial para o controle e intervenção em Políticas Públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências.

#### PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AO CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Art. 1º - O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário rege-se pelos seguintes princípios, sem prejuízo de outros que assegurem o gozo de direitos fundamentais sociais:

I – proporcionalidade;

II – razoabilidade;

III – garantia do mínimo existencial;

IV – justiça social;

V – atendimento ao bem comum;

VI – universalidade das políticas públicas;

VII – equilíbrio orçamentário;

#### DA COMPETÊNCIA E DA PETIÇÃO INICIAL

Art. 2º. Ressalvadas as hipóteses de cabimento de ações constitucionais, é competente para o controle judicial de políticas públicas a justiça ordinária, estadual ou federal, por intermédio de ações coletivas ajuizadas pelos legitimados indicados pela legislação pertinente.

Parágrafo único – Para a implementação ou correção de políticas públicas são admissíveis todas as espécies de ações e provimentos.

Art. 3º. A petição inicial, que obedecerá aos requisitos previstos no Código de Processo Civil, deverá indicar com precisão a medida requerida para o a implementação ou correção da política pública, bem como a autoridade responsável por sua efetivação, que será notificada, para os fins da fase preliminar.

Parágrafo único – A petição inicial também indicará a pessoa jurídica de direito público a que pertence a autoridade responsável pela efetivação da política pública, pela qual se determinará a competência.

Art. 4º. Se a autoridade se der por incompetente, deverá declinar a que entender competente, que será igualmente notificada para a fase preliminar, de acordo com o disposto no art. 5o.

#### DA FASE PRELIMINAR

Art. 5º. Estando em ordem a petição inicial, o juiz a receberá, notificando o órgão do Ministério Público e a autoridade responsável pela efetivação da política pública, para que esta preste, pessoalmente e no prazo de 60 dias, prorrogável por igual período, informações detalhadas que deverão contemplar os seguintes dados, que constarão do mandado:

I – o planejamento e a execução existentes para a política pública a que se refere o pedido;

II – os recursos financeiros previstos no orçamento para a implementação da política pública a que se refere o pedido;

III – a previsão de recursos necessários à implementação ou correção da política pública a que se refere o pedido;

IV– em caso de insuficiência de recursos, a

possibilidade de transposição de verbas;  
IV – o cronograma necessário ao eventual atendimento do pedido.

Art. 6º. Se o pedido envolver o mínimo existencial ou bem da vida assegurado em norma constitucional de maneira completa e acabada, o juiz poderá antecipar a tutela, nos termos do art. 273 do Código de Processo Civil, ficando nesses casos dispensadas as informações a respeito dos incisos II, III e IV do artigo 5º.

Parágrafo único. Considera-se mínimo existencial, para efeito desta lei, o núcleo duro, essencial, dos direitos fundamentais sociais garantidos pela Constituição, em relação ao específico direito fundamental invocado, destinado a assegurar a dignidade humana,

Art. 7º - Não prestadas as informações indicadas no caput, o juiz aplicará à autoridade responsável as sanções previstas no art. 14 do Código de Processo Civil, podendo convocá-la pessoalmente para comparecer a juízo.

Par. 1º - Na prestação de informações, a autoridade responsável pela execução da política pública poderá servir-se de assessores técnicos especializados.

Par. 2º - O juiz poderá nomear técnicos especializados para assessorá-lo na análise das informações, sem prejuízo de consultas a órgãos e instituições do ramo.

Art. 8º - Considerando insuficientes as informações, o juiz, de ofício ou a requerimento do autor ou do Ministério Público, quando este não for autor, poderá solicitar esclarecimentos e informações

suplementares, a serem prestadas em prazo razoável, fixado pelo juiz, bem como designar audiências, em contraditório pleno, inclusive com a presença dos técnicos envolvidos, para os mesmos fins.

Art. 9º - Tendo por esclarecidas as questões suscitadas na fase preliminar, o juiz poderá designar audiências públicas, convocando representantes da sociedade civil e de instituições e órgãos especializados.

Parágrafo único. Admite-se, tanto na fase preliminar como no processo judicial, a intervenção do “amicus curiae”, pessoa física ou jurídica, que poderá manifestar-se por escrito ou oralmente.

#### DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

Art. 10 - As partes poderão, de comum acordo, submeter o conflito ao juízo arbitral, observado o disposto na Lei n. 1307 de 1996 e o prescrito no art. 12, ou à mediação ou conciliação judiciais ou extrajudiciais.

Art. 11 - A qualquer momento, poderão as partes transigir sobre o cumprimento da obrigação, sua modalidade e seus prazos, ouvido o Ministério Público.

Parágrafo único – A transação, homologada pelo juiz, terá efeito de título executivo judicial e, assinada pelos transatores e pelo Ministério Público, de título executivo extrajudicial.

Art. 12 - O Ministério Público e outros órgãos públicos legitimados às ações coletivas poderão colher da Administração ou do ente privado Termo de Ajustamento de Conduta sobre o cumprimento da obrigação, sua modalidade e seus prazos, que, em caso

de existência de processo, só terá eficácia com a manifestação do Autor.

Parágrafo único – O Termo de Ajustamento de Conduta terá natureza jurídica de transação, submetendo-se à regra do parágrafo único do art. 11.

#### DO PROCESSO JUDICIAL

Art. 13 - Não havendo acordo, o juiz examinará, no juízo de admissibilidade, a razoabilidade do pedido e a irrazoabilidade da atuação da Administração, podendo extinguir o processo, com resolução do mérito, ou determinar a citação do representante judicial da autoridade competente, para responder.

Parágrafo único – Extinto o processo, serão intimados da sentença o autor, a autoridade responsável e a pessoa jurídica de direito público a que esta pertence.

Art. 14 – Determinada a citação, a autoridade responsável pela política pública continuará vinculada ao processo, inclusive para os fins do disposto no artigo 18.

Art. 15 – Todos os elementos probatórios colhidos na fase preliminar, em contraditório, serão aproveitados no processo judicial, devendo o juiz privilegiar o julgamento antecipado da lide, sempre que possível.

Art. 16 – O prazo para contestar será de 30 (trinta) dias, sem outros benefícios de prazo para a Fazenda Pública, seguindo o processo o rito ordinário previsto no Código de Processo Civil.

Parágrafo único – O juiz usará de rigor para indeferir as provas irrelevantes e impertinentes.

Art. 17 – Na decisão, se for o caso, o juiz poderá determinar, independentemente de pedido do autor, o cumprimento de obrigações de fazer sucessivas, consistentes, quando o entender necessário, na de incluir créditos adicionais especiais no orçamento do ano em curso ou de determinada verba no orçamento futuro e de aplicar efetivamente as verbas na implementação ou correção da política pública requerida.

Parágrafo único – O juiz, de ofício ou a pedido das partes, poderá alterar a decisão na fase de execução, ajustando-a às peculiaridades do caso concreto, caso o ente público promova políticas públicas que se mostrem mais adequadas do que as determinadas na decisão ou caso a decisão se revele inadequada ou ineficaz para o atendimento do direito que constitui o núcleo da política pública deficiente.

Art. 18 – Se a autoridade responsável não cumprir as obrigações determinadas na sentença ou na decisão antecipatória, incorrerá pessoalmente nas multas diárias previstas no Código de Processo Civil, devidas a partir da intimação pessoal para o cumprimento da decisão, sem prejuízo da responsabilização por ato de improbidade administrativa ou das sanções cominadas ao crime de responsabilidade ou de desobediência, bem como da intervenção da União no Estado ou do Estado no Município.

Art. 19 – Para o efetivo cumprimento da sentença ou da decisão antecipatória, o juiz, independentemente das medidas previstas no art. 17, poderá nomear comissário, pertencente ou não à Administração, que

também poderá ser pessoa jurídica, para a implementação e acompanhamento das medidas necessárias à satisfação das obrigações, informando ao juiz, que poderá lhe solicitar quaisquer providências.

Parágrafo 1º - Os honorários do comissário serão fixados pelo juiz e custeados pelo ente público responsável pelo cumprimento da sentença ou da decisão antecipatória.

Parágrafo 2º - O ente público responsável pelo cumprimento da sentença ou da decisão antecipatória deverá, se for o caso, apresentar projeto de execução da política pública, instruído com o respectivo cronograma, que será objeto de debate entre o juiz, o ente público, o autor e o comissário e, quando possível e adequado, representantes da sociedade civil.

Parágrafo 3º - O juiz definirá, de acordo com a complexidade do caso, prazo para apresentação do projeto.

Parágrafo 4º - A execução do projeto será periodicamente avaliada pelo juiz, com a participação do comissário, e, caso se revelar inadequada, deverá ser revista nos moldes definidos no parágrafo 2o.

Art. 20 - Quando o controle da política pública não for objeto específico da demanda, mas questão que surgir no processo, individual ou coletivo, o juiz, de ofício ou a pedido das partes, poderá instaurar incidente que obedecerá ao disposto nos artigos 25 e 26 desta lei.

#### DA REUNIÃO DOS PROCESSOS EM PRIMEIRO GRAU

Art. 21 - Quando vários processos versando sobre pedidos, diretos ou indiretos, de, implementação ou correção de políticas

públicas relativas ao mesmo ente político correrem em diversos juízos, as causas serão reunidas, independentemente de conexão, para julgamento conjunto, a fim de o juiz dispor de todos os elementos necessários para uma decisão equitativa e exequível.

Parágrafo único – Aplica-se à reunião de processos a regra de prevenção do Código de Processo Civil.

#### DAS RELAÇÕES ENTRE MAGISTRADOS

Art. 22 – Os tribunais promoverão encontros periódicos, presenciais ou por videoconferência, com os juízes competentes para o processamento e julgamento de ações que visem, direta ou indiretamente, ao controle jurisdicional de políticas públicas, destinados ao conhecimento e possível harmonização de entendimentos sobre a matéria.

Parágrafo único – Sem prejuízo da providência mencionada no caput, os tribunais fomentarão reuniões regionais, com periodicidade adequada, com o mesmo objetivo.

#### DA REUNIÃO DE PROCESSOS EM GRAU DE RECURSO

Art. 23 – Quando o Tribunal receber diversos recursos em processos que objetivem o controle judicial de políticas públicas, relativamente ao mesmo ente político, e que poderão comprometer o mesmo orçamento, os processos serão reunidos para julgamento conjunto, de competência do órgão especial, com vistas a uma decisão equânime e exequível.

#### DOS CADASTROS NACIONAIS

Art. 24 - O Conselho Nacional de Justiça organizará e manterá o Cadastro Nacional de Processos sobre Políticas Públicas, com a finalidade de permitir que os órgãos do Poder Judiciário e os interessados tenham amplo acesso às informações relevantes relacionadas com a sua existência e estado.

§ 1º. Os órgãos judiciários aos quais forem distribuídos processos envolvendo o controle de políticas públicas remeterão, no prazo de 10 (dez) dias, cópia da petição inicial, preferencialmente por meio eletrônico, ao Cadastro Nacional do Conselho Nacional de Justiça.

§ 2º. No prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação da presente lei, o Conselho Nacional de Justiça editará regulamento dispondo sobre o funcionamento do Cadastro Nacional e os meios adequados a viabilizar o acesso aos dados e seu acompanhamento por qualquer interessado através da rede mundial de computadores. O regulamento disciplinará a forma pela qual os juízos comunicarão a existência de processos objetivando o controle de políticas públicas e os atos processuais mais relevantes sobre o seu andamento, como a concessão de antecipação de tutela, a sentença, o trânsito em julgado, a interposição de recursos e a execução.

Art. 25. O Conselho Nacional do Ministério Público organizará e manterá o Cadastro Nacional de Inquéritos Cíveis e de Compromissos de Ajustamento de Conduta, com a finalidade de permitir que os órgãos do Poder Judiciário, os co-legitimados e os interessados tenham amplo acesso às informações relevantes relacionadas com a abertura do inquérito e a existência do compromisso.

§ 1º. Os órgãos legitimados que tiverem tomado compromissos de ajustamento de conduta remeterão, no prazo de 10 (dez) dias, cópia, preferencialmente por meio eletrônico, ao Cadastro Nacional de Inquiridos Cíveis e de Compromissos de Ajustamento de Conduta.

§ 2º. O Conselho Nacional do Ministério Público, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação da presente lei, editará regulamento dispondo sobre o funcionamento do Cadastro Nacional de Inquiridos Cíveis e Compromissos de Ajustamento de Conduta, incluindo a forma de comunicação e os meios adequados a viabilizar o acesso aos dados e seu acompanhamento por qualquer interessado.

#### DAS DEMANDAS INDIVIDUAIS

Art. 26 – Na hipótese de demandas para a tutela de direitos subjetivos individuais, que possam interferir nas políticas públicas de determinado setor, o juiz só poderá conceder a tutela se se tratar do mínimo existencial ou bem da vida assegurado em norma constitucional de maneira completa e acabada, nos termos do disposto no parágrafo 1º do art. 5º e se houver razoabilidade do pedido e irrazoabilidade da conduta da Administração.

Parágrafo único – Cada circunscrição judiciária organizará e manterá comissões de especialistas destinadas a assessorar o magistrado nos diversos setores de políticas públicas, fornecendo dados e informações que o auxiliem em sua decisão.

Art. 27 – Na hipótese prevista no artigo 26, o juiz notificará o Ministério Público e outros legitimados às demandas coletivas para,

querendo, ajuizar o processo coletivo versando sobre a implementação ou correção da política pública, o qual seguirá o disposto nesta lei.

Art. 28 - Atendido o requisito da relevância social e ouvido o Ministério Público, o juiz poderá converter em coletiva a ação individual que:

I - tenha efeitos coletivos, em razão da tutela de bem jurídico coletivo e indivisível, cuja ofensa afete a um tempo as esferas jurídicas do indivíduo e da coletividade;

II – tenha por escopo a solução de conflitos de interesses relativos a uma mesma relação jurídica plurilateral, cuja solução, pela sua natureza ou por disposição de lei, deva ser uniforme, assegurando-se tratamento isonômico para todos os membros do grupo e padrão de conduta consistente e unitária para a parte contrária.

§ 1º - Determinada a conversão, o autor manterá a condição de legitimado para a ação, mas em litisconsórcio necessário com o Ministério Público ou outro co-legitimado para a ação coletiva.

§ 2º - O Ministério Público ou outro legitimado, no prazo a ser fixado pelo juiz, poderão aditar ou emendar a petição inicial para adequá-la à tutela coletiva.

§ 3º - Se nenhum dos colegitimados aditar ou emendar a petição inicial, o juiz encaminhará os autos ao Conselho Superior do Ministério Público para que indique um membro da instituição para fazê-lo. § 4º - A coisa julgada atuará erga omnes, nos termos do disposto nos arts. 103 e 104 da Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor).

§ 5º - Não intervindo como parte, o

Ministério Público atuará como fiscal da ordem jurídica.

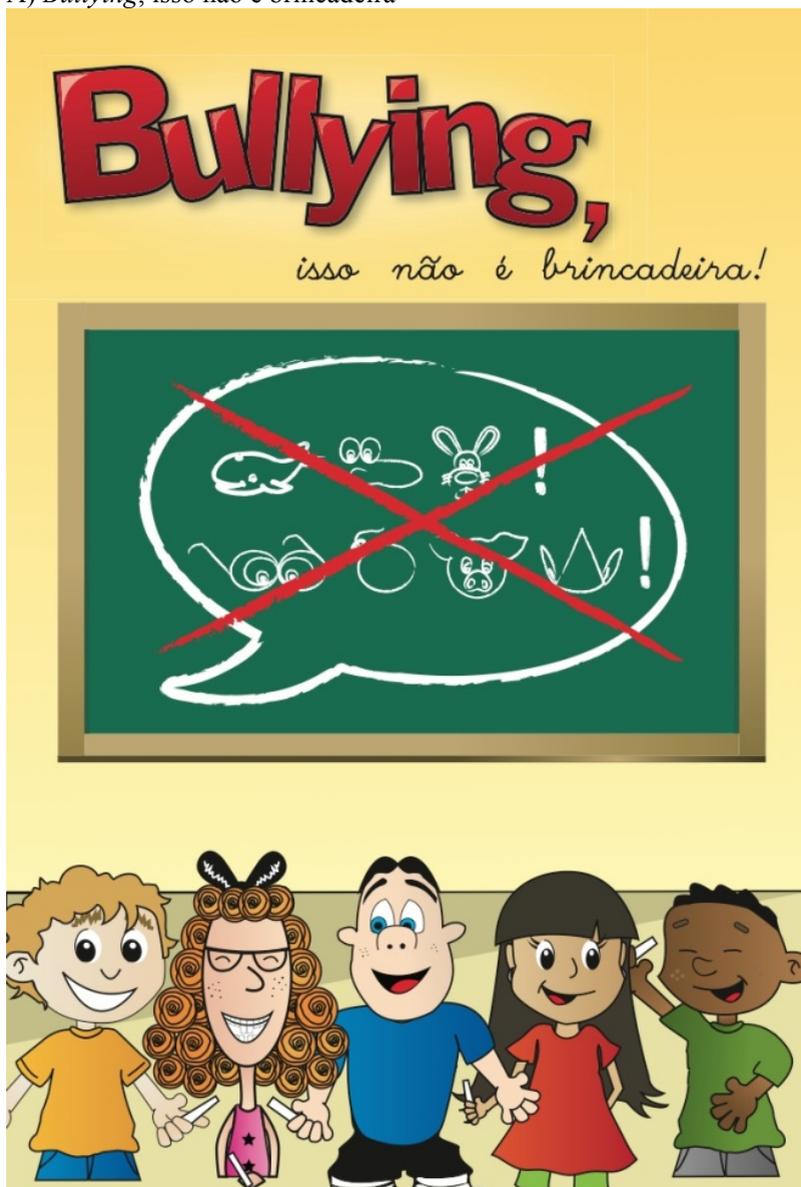
#### DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 29 – Os tribunais federais criarão, e os estaduais poderão criar, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados a partir da vigência desta lei, varas especializadas para o processamento e julgamento de ações que visem, direta ou indiretamente, ao controle jurisdicional de políticas públicas.

Art. 30 – As disposições desta lei aplicam-se às fases e atos ainda não concluídos dos processos em curso.

Art. 31 - Esta lei entrará em vigor no prazo de 60 dias contados de sua publicação.

## ANEXO 2: Materiais gráficos das campanhas

A) *Bullying*, isso não é brincadeira

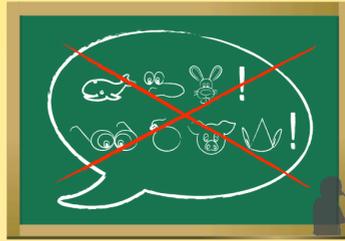
**Orientações:**

**às crianças e aos adolescentes:**  
 Se você está sendo vítima de bullying ou se conhece alguém que está, procure a ajuda de seus pais, da escola, de um profissional da saúde, do Conselho Tutelar, de delegacias especializadas ou de um Promotor de Justiça. Denuncie, ligando para o número 100.

**à família e aos responsáveis**  
 É essencial que a prevenção e luta contra o bullying comecem dentro de casa, pois a família serve de suporte e referência básica para a socialização sadia de crianças e adolescentes.  
 - Dialogue com seus filhos, participando de suas vidas na escola; eduque estabelecendo limites; fique atento a mudanças bruscas de comportamento; ensine o respeito às diferenças entre as pessoas e dê bons exemplos.

- Em caso de bullying, não culpe a criança pela situação; busque auxílio psicoterapêutico para a criança, seja ela vítima ou agressora; comunique à direção da escola e exija que tome providências; e, caso a escola se omita, busque o Conselho Tutelar ou o Ministério Público.

**à unidade escolar**  
 Ter regras claras contra o bullying (inclusive no Projeto Político Pedagógico da escola), que façam com que todos saibam diferenciar entre brincadeiras e bullying; desenvolver programas antibullying que envolvam a equipe de ensino das GEREDs e a comunidade escolar; em parceria com outras entidades; estimular a discussão do tema entre corpo docente, pais e alunos, com atividades que trabalhem o respeito e a tolerância às diferenças individuais e socioculturais; todo caso de bullying deverá ser levado ao conhecimento do Conselho Tutelar. Por que a escola? Porque ela é um espaço privilegiado para a promoção e o exercício da cidadania. O Projeto Político Pedagógico da escola deve prever a educação integral e a sistematização de conhecimentos interdisciplinares, articulando valores sociais para a formação de sujeitos conscientes de seus direitos e deveres.



**Bullying, isso não é brincadeira!**

Bullying são atitudes agressivas, intencionais e repetitivas, adotadas na escola por um aluno ou grupo contra um ou mais colegas, causando angústia e sofrimento.

*Seja amigo!*

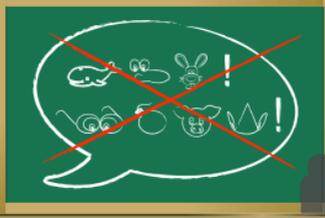


Iniciativa:



Apoió:





**Bullying,** *isso não é brincadeira!*



*Seja amigo!*

Iniciativa:  
**MP SC**  
 Estado de Santa Catarina  
 MINISTÉRIO PÚBLICO  
 OJ

Apoio:  
  
 ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA  
 DO ESTADO DE SANTA CATARINA

**SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO**  **SANTA CATARINA**



### O que é Bullying?

É uma prática que compreende todas as atitudes agressivas, intencionais e repetitivas, adotadas, na escola, por um aluno (ou grupo) contra outro(s), causando angústia e sofrimento à(s) vítima(s).

#### Orientações às crianças e aos adolescentes

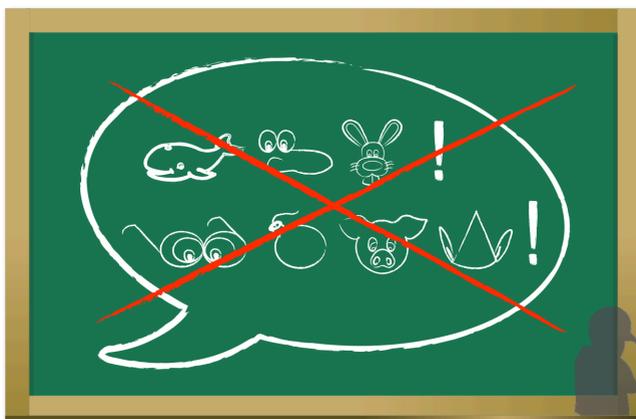
Se você está sendo vítima de *bullying*, ou se conhece alguém que está, procure a ajuda de seus pais, da escola ou do Conselho Tutelar. E ligue para o Disque 100.

#### Orientações à família e aos responsáveis

Dialogue mais com seus filhos. / Eduque estabelecendo limites. / Fique atento a mudanças de comportamento. / Ensine o respeito às diferenças e dê bons exemplos. Em caso de *bullying*: Não culpe a criança, busque auxílio psicológico. / Comunique à direção da escola, ao Conselho Tutelar ou ao Ministério Público o fato.

#### Orientações à escola

Ter regras claras contra o *bullying*. / Desenvolver programas *antibullying* que envolvam professores, pais e alunos. / Trabalhar o respeito à diversidade. / Em caso de *bullying*, informar, sendo necessário, o Conselho Tutelar.



Saiba mais:

[www.mp.sc.gov.br](http://www.mp.sc.gov.br)  
[cij@mp.sc.gov.br](mailto:cij@mp.sc.gov.br)

Iniciativa:



Apoio:



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
 DO ESTADO DE SANTA CATARINA

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO  DAIS COELHO

# **Bullying,** *isso não é brincadeira!*

*Bullying* são atitudes agressivas, intencionais e repetitivas, adotadas na escola por um aluno ou grupo contra um ou mais colegas, causando angústia e sofrimento. Seja amigo: respeite as diferenças. Somos todos diferentes, mas com direitos iguais.

## B) Combate à exploração e ao abuso sexual infantojuvenil



**SE VOCÊ VIU,  
DENUNCIE.**

EXPLORAÇÃO SEXUAL COMERCIAL INFANTOJUVENIL.  
DISQUE 100 E AJUDE  
A MUDAR ESSA REALIDADE.

**DISQUE  
100  
DENUNCIE**

REALIZAÇÃO: **MPSJC** MINISTÉRIO PÚBLICO SANTA CATARINA

APÓIO: **D/Araújo** Comunicação

**GOVERNO DE SANTA CATARINA**  
José e Cledeneia  
Secretaria de Estado

PROTEÇÃO À VIDA  
COMUNICAÇÃO  
CAMPANHA DE CONSCIENTIZAÇÃO

**SE VOCÊ VIU,  
DENUNCIE.**



**EXPLORAÇÃO SEXUAL COMERCIAL INFANTOJUVENIL.  
DISQUE 100 E AJUDE A MUDAR ESSA REALIDADE.**

REALIZAÇÃO



PARTECIPAÇÃO



**DISQUE  
100  
DENUNCIE**

## EXPLORAÇÃO SEXUAL COMERCIAL INFANTOJUVENIL. DISQUE 100 E AJUDE A MUDAR ESSA REALIDADE.

### MITO X REALIDADE



DISQUE  
**100**  
DENUNCIE

FALSO	VERDADEIRO
<p><b>1</b> Se quiserem, as crianças e adolescentes podem evitar a exploração.</p>	<p>Só em alguns casos. Na maioria das vezes, encontramos pessoas vitimadas pela persuasão, ameaçadas com baixa auto-estima e que sofrem todo o tipo de intimidações por parte dos agressores.</p>
<p><b>2</b> Os exploradores-clientes são doentes e de idade avançada.</p>	<p>O explorador pode ser de qualquer idade, sem necessariamente apresentar quadro clínico psiquiátrico anormal. Em geral, são homens de diferentes níveis educacionais, sociais e econômicos.</p>
<p><b>3</b> É seguro fazer sexo com meninos e meninas.</p>	<p>As DST e a Aids podem acontecer em qualquer faixa etária e estão mais presentes entre aqueles que praticam sexo sem o uso do preservativo.</p>
<p><b>4</b> Apenas os pais devem ser responsabilizados pelo que acontece aos filhos.</p>	<p>Toda a sociedade é responsável. É tarefa de todos assegurar o desenvolvimento integral da criança e do adolescente, respeitando seus direitos.</p>
<p><b>5</b> As condições climáticas do país ou região no qual a pessoa mora ajudam a promover a Exploração Sexual Comercial.</p>	<p>O clima e a forma de se vestir não podem ser usados como argumento para promover ou aceitar a exploração de meninos e meninas.</p>
<p><b>6</b> A Exploração Sexual Comercial só acontece em lugares afastados.</p>	<p>Acontece também nos centros urbanos, onde há grande movimento de pessoas.</p>
<p><b>7</b> Já que são muitos os casos conhecidos de Exploração Sexual Comercial, as crianças e os adolescentes ganham muito dinheiro.</p>	<p>Também não é correto. Crianças e adolescentes são explorados. Os exploradores e os intermediários são os que lucram com esse tipo de violência.</p>
<p><b>8</b> Não há como controlar a Exploração Sexual Comercial.</p>	<p>O problema poder ser prevenido e tem como ser erradicado se forem aplicadas e cumpridas as leis que penalizam essa atividade ilícita.</p>
<p><b>9</b> Crianças e adolescentes buscam prostituição como forma de ganhar dinheiro.</p>	<p>Meninos e meninas nunca se constituem por vontade própria. A palavra prostituição não se aplica a esses casos, já que as crianças e adolescentes – enredados pela prática criminosa de adultos – são vítimas da Exploração Sexual Comercial.</p>

DISQUE  
100  
DENUNCIE

www.fimdiviolenciainfantil.com.br

Visíveis:



Parceiros:



Mais de 500\* crianças e adolescentes são abusados sexualmente todos os meses em Santa Catarina.

VOCÊ PODE DIMINUIR ESTA ESTATÍSTICA COM OUTRO NÚMERO. DISQUE 100 E DENUNCIE. SEJA A VOZ DAQUELES QUE NÃO PODEM FALAR.

O Fórum Catarinense pelo Fim da Violência e Exploração Sexual Infanto-Juvenil está unindo forças para que a sociedade como um todo combata um crime hediondo e covarde que atinge todas as classes sociais de Santa Catarina: o abuso sexual infanto-juvenil. E nesta mobilização a sua participação é fundamental. Afinal, a sua denúncia pode salvar uma vida. Disque 100 e seja a voz daqueles que não podem falar.

## ABUSO SEXUAL

É o uso da criança ou adolescente, menino ou menina, para satisfação sexual de um adulto ou adolescente mais velho, seja por meio de manipulação, toques, participações em jogos sexuais, exibicionismo, pornografia ou prática de relação sexual.

### O COMPORTAMENTO DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES ABUSADOS SEXUALMENTE PODE INCLUIR:

- Interesse excessivo ou excitação de natureza sexual;
- Problemas com o sono ou pesadelos;
- Depressão ou isolamento de seus amigos e da família;
- Achar que têm o corpo sujo ou contaminado;
- Ter medo de que haja algo de mal com seus genitais;
- Negar-se a ir à escola;
- Rebelião e delinquência;
- Agressividade excessiva;
- Comportamento suicida;
- Terno e medo de algumas pessoas ou alguns lugares.

- Respostas lógicas quando perguntamos sobre alguma ferida em seus genitais;
- Mudanças súbitas de conduta.

## COMO AGIR

- Não critique nem duvide que ela/ele esteja falando a verdade;
- Incentive a criança e/ou o adolescente a falar sobre o ocorrido, mas não o obrigue;
- Faça sempre em ambiente isolado para que a conversa não sofra interrupções;
- Evite tratar de assunto com aqueles que não poderão auxiliar;
- Denuncie e procure ajuda profissional;
- Converse de um jeito simples e claro para que a criança e/ou o adolescente entendam o que você está querendo dizer;
- Não os trate com piedade e sim com compreensão;
- Nunca desconsidere os sentimentos da criança e/ou adolescente: reconheça que se trata de uma situação difícil;
- Escreva à criança e/ou ao adolescente que a culpa não é dela/ dele.

## MITOS E REALIDADES

**Mito:** O abusador sexual é um psicopata, um tarado que todos reconhecem na rua, um depravado sexual, homem mais velho e alcoólatra, homossexual.  
**Realidade:** Na maioria das vezes, são pessoas aparentemente normais e queridas pelas crianças e pelos adolescentes.

**Mito:** É fácil identificar o abuso sexual em razão das evidências físicas encontradas nos vítimas.  
**Realidade:** Em apenas 30% dos casos há evidências físicas. As autoridades devem estar capacitadas para as diversas técnicas de identificação de abuso sexual.

**Mito:** É impossível prevenir o abuso sexual de crianças e adolescentes.  
**Realidade:** Há maneiras práticas e objetivas de proteger as crianças e os adolescentes de abuso sexual.

**Mito:** A criança e o adolescente meritam e inventam que são abusados sexualmente.  
**Realidade:** Raramente a criança e/ou o adolescente mentem. Eles não contam em virtude das ameaças.

**Mito:** O abuso sexual se limita ao estupro.  
**Realidade:** Além do ato sexual com penetração, outros atos são considerados abuso sexual, como o "voyeurismo", a manipulação de órgãos sexuais, a pornografia e o exibicionismo.

**Mito:** Crianças e adolescentes só revelam o "segredo" se tiverem sido ameaçados com violência.

**Realidade:** Crianças e adolescentes só revelam o "segredo" quando confiam e se sentem apoiados.

\*Segundo especialistas, apenas 10% do total de casos de abuso sexual intrafamiliar são revelados, uma vez que, dentro do núcleo familiar ainda prevalece, infelizmente, a lei do silêncio.  
Fonte: Relatório Comparativo 2006-2008 do Sistema de Acompanhamento Qualiquantitativo do Programa Sorocaba (DEPS/Secretaria de Estado de Assistência Social)

DISQUE  
100  
DENUNCIE



**O abuso sexual esconde medos.  
Seja a voz daqueles que não podem falar.**

Quebre esse silêncio. Chegou a hora das pessoas darem um basta neste crime hediondo e covarde. Acridite: a sua denúncia pode salvar a vida de uma criança ou adolescente.

DISQUE  
**100**  
DENÚNCIE

Ministério Público  
**MP/SC**  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
Estado de Santa Catarina

Participam:  
ACATS  
D'Araújo  
KOEIRICH  
GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

[www.fimdaviolenciainfantil.com.br](http://www.fimdaviolenciainfantil.com.br)

**O abuso sexual esconde medos.  
Seja a voz daqueles que não podem falar.**

Quebre esse silêncio. Chegou a hora das pessoas darem um basta neste crime hediondo e covarde. Acridite: a sua denúncia pode salvar a vida de uma criança ou adolescente.

DISQUE  
**100**  
DENÚNCIE

Ministério Público  
**MP/SC**  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
Estado de Santa Catarina

Participam:  
ACATS  
D'Araújo  
KOEIRICH  
GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

[www.fimdaviolenciainfantil.com.br](http://www.fimdaviolenciainfantil.com.br)

**COMO DENUNCIAR**  
Procure o Conselho Tutelar de sua cidade, uma delegacia comum ou uma delegacia especializada em crimes contra criança ou adolescente.

**DENUNCIE A PEDOFILIA NA INTERNET!**  
www.safnet.org.br  
www.censura.com.br

**MADE ESSA REALIDADE DENUNCIAR!**



Compromisso pelo Fim da Violência e Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes

**Ligue 100 e faça a sua denúncia anônima.**  
Ligação grátis de qualquer ponto do Brasil.

INICIATIVA



Ministério Público de Santa Catarina  
Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude  
Rua Brasileira, 2705 - Florianópolis/SC - 88025-904 - (48) 3229-9155  
cjo@mp.sc.gov.br - www.mp.sc.gov.br



Fórum Catarinense pelo Fim da Violência e Exploração Sexual Infância-Juvenil  
Rua Correia Pinto, 376 - Lages/SC - 88502-200 - (049) 3223-0311  
forumcatarinense@yahoo.com.br - www.forumcatarinense.org.br

APÓIO



24 de Setembro  
Dia estadual de combate à violência e à exploração sexual infantojuvenil.



**Crianças abusadas sexualmente não falam. Fale por elas.**

**Não é só na boneca que está faltando um pedaço.**

Todos os meses, ocorrem aproximadamente 370 casos de violência e exploração sexual infanto-juvenil em Santa Catarina e, na maioria deles, o pai, padrasto ou pessoas conhecidas são os principais responsáveis. A criança abusada pode apresentar: perda de auto-estima, medo exagerado, timidez ou agressividade excessiva, depressão, além de mudanças bruscas no comportamento. Nós, do Fórum Catarinense pelo Fim da Violência e Exploração Sexual Infância-Juvenil, estamos trabalhando para proteger as vítimas, prevenir novas agressões, orientar e encaminhar os envolvidos para o tratamento adequado, além de responsabilizar os agressores. Crianças e adolescentes explorados ou abusados sexualmente têm medo de falar.

**Fale por eles. Na dúvida, ligue 100 e faça a sua denúncia anônima.**

APÓIO




REALIZAÇÃO





Compromisso pelo Fim da Violência e Exploração Sexual das Crianças e Adolescentes

## A VIOLÊNCIA E A EXPLORAÇÃO SEXUAL SÃO DUAS DAS PIORAS FORMAS DE VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS.



### O QUE É?

Violência sexual, infantil/juvenil, é qualquer ato de natureza sexual praticado contra crianças e adolescentes, seja pela força, ameaça, contra sua vontade ou mesmo com o consentimento deles.

### COMO OCORRE?

De duas formas - ABUSO SEXUAL E EXPLORAÇÃO SEXUAL.

**ABUSO SEXUAL** é a utilização de criança ou adolescente, por um adulto ou mesmo por um adolescente, para a prática de qualquer ato de natureza sexual.

**EXPLORAÇÃO SEXUAL** caracteriza-se pela utilização sexual de crianças e de adolescentes, com a intenção do lucro ou da troca, seja financeira ou de qualquer outra espécie: em redes de prostituição, pornografia, redes de tráfico e turismo sexual.

### COMO AGIR QUANDO A CRIANÇA E/OU O ADOLESCENTE SÃO VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA SEXUAL

- 1 Não critique nem duvide que ela/ele esteja falando a verdade;
- 2 Incentive a criança e/ou o adolescente a falar sobre o ocorrido, mas não os obrigue;
- 3 Fale sempre em ambiente isolado para que a conversa não sofra interrupções;
- 4 Evite tratar do assunto com aqueles que não poderão auxiliar;
- 5 Denuncie e procure ajuda profissional;
- 6 Converse de um jeito simples e claro para que a criança e/ou adolescente entendam o que você está querendo dizer;
- 7 Não os trate com piedade e sim com compreensão;
- 8 Nunca desconsidere os sentimentos da criança e/ou do adolescente; reconheça que se trata de uma situação difícil;
- 9 Esclareça à criança e/ou ao adolescente que a culpa não é dela/dela.

### MITOS

O abusador sexual é um psicopata, um tarado que todos reconhecem na rua, um depravado sexual, homem mais velho e alcoólatra, homossexual.

O pedófilo tem características próprias que o identificam.

É impossível prevenir o abuso sexual de crianças e adolescentes.

A criança e/ou o adolescente mentam e inventam que são abusados sexualmente.

Se uma criança ou um adolescente "consente", é porque deve ter gostado. Só quando ela/ele disser **NÃO**, fica caracterizado o abuso.

O abuso sexual, na maioria dos casos, ocorre longe da casa da criança e/ou do adolescente.

O abuso sexual se limita ao estupro.

Crianças e adolescentes só revelam o "segredo" se tiverem sido ameaçados com violência.

É fácil identificar o abuso sexual em razão das evidências físicas encontradas nas vítimas.

As vítimas do abuso sexual são oriundas de família de nível socioeconômico baixo.

### REALIDADES

Na maioria das vezes, são pessoas aparentemente normais e queridas pelas crianças e pelos adolescentes.

Do ponto de vista da aparência física, o pedófilo pode ser qualquer pessoa.

Há maneiras práticas e objetivas de proteger as crianças e os adolescentes do abuso sexual.

Raramente a criança e/ou o adolescente mentam. Eles não contam em virtude das ameaças.

O agressor sexual tem inteira responsabilidade pela violência sexual, qualquer que seja a forma por ele assumida.

O abuso ocorre, com frequência, dentro ou perto da casa da criança e/ou do adolescente ou do abusador, onde a vítima estará completamente vulnerável.

Além do ato sexual com penetração, outros atos são considerados abuso sexual, como o "voyeurismo", a manipulação de órgãos sexuais, a pornografia e o exibicionismo.

Crianças e adolescentes só revelam o "segredo" quando confiam e se sentem apoiados.

Em apenas 30% dos casos há evidências físicas. As autoridades devem estar capacitadas para diversas técnicas de identificação de abuso sexual.

Os crimes sexuais são praticados em todos os níveis socioeconômicos.

## C) Laços de Amor

MEIA PÁGINA JORNAL



**EU QUERIA UM RECÊM-NASCIDO, MAS CONHECI O GUSTAVO E MUDEI DE IDEIA.**

MARIA DE FÁTIMA, mãe adotiva de Gustavo, adotado aos 11 anos.

Em Santa Catarina, existem mais de 3.500 inscritos para serem pais adotivos. Porém, cerca de 1.800 crianças ainda esperam por adoção. Amplie seu olhar para a adoção tardia. Afinal, adotar é um laço de amor. Um amor que não tem idade.

Para saber mais, acesse [www.portaldoadocao.com.br](http://www.portaldoadocao.com.br)

**ADOÇÃO**  
LAÇOS DE AMOR

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE DEFESA SOCIAL  
MP/SC  
MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS  
CAB  
CASA DE PASSAGEM  
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS

MEIA PÁGINA JORNAL



**VOCÊ NÃO PRECISA ESPERAR UM FILHO, MAS SIM, CONHECER UM FILHO.**

JULIANA  
adotada aos 5 anos

Em Santa Catarina, existem mais de 3.500 inscritos para serem pais adotivos. Porém, cerca de 1.600 crianças ainda esperam por adoção. Amplie seu olhar para a adoção tardia. Afinal, adotar é um laço de amor. Um amor que não tem idade.

Para saber mais, acesse [www.portaldoadocao.com.br](http://www.portaldoadocao.com.br)

**ADOÇÃO**  
LAÇOS DE AMOR

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
SECRETARIA DE DEFESA SOCIAL  
MP/SC  
MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS  
CAB  
CASA DE PASSAGEM  
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS

**“A ADOÇÃO É UM ATO ESPONTÂNEO  
E NATURAL. O CORAÇÃO,  
BATE MAIS FORTE, OS OLHOS BRILHAM.”**

(FÁBIO, PAI ADOTIVO DE TRÊS IRMÃS)



Amor incondicional é aquele que desconhece o tempo e qualquer outro limite que possa existir. A adoção tardia e de irmãos é uma prova disso. Crianças que já tiveram uma história e dividiram momentos difíceis da vida merecem um final feliz. E você pode fazer como o Fábio e a Mariah: virar uma página e escrever um novo capítulo para quem precisa de muito amor.



Para saber mais, acesse [www.portaladocao.com.br](http://www.portaladocao.com.br)



“QUANDO EU CHEGUEI,  
ELA FALOU ASSIM: EU VOU SER  
A TUA MAIOR COMPANHEIRA.”

(GUSTAVO, FILHO ADOTIVO DE MARIA DE FÁTIMA)



A palavra tarde não existe para quem deseja amar e ser amado. E quando a Maria de Fátima encontrou o Gustavo, o amor falou mais alto que o fator idade. Pois numa adoção tardia sempre é tempo de compartilhar um futuro mais feliz com quem já viveu um triste passado.



Para saber mais, acesse [www.portaliadoacao.com.br](http://www.portaliadoacao.com.br)



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
DO ESTADO DE SANTA CATARINA



Estado de Santa Catarina  
MINISTÉRIO PÚBLICO



SANTA CATARINA



Estado de Santa Catarina  
Tribunal de Justiça

“ADOÇÃO NÃO É UM  
ATO DE CARIDADE,  
É AUMENTAR A FAMÍLIA”.

(MARLI, MÃE ADOTIVA DE FERNANDA)

  
ADOÇÃO  
LAÇOS DE AMOR



Adotar é um gesto de amor absoluto, acima de qualquer diferença, pois quando olhamos com o coração não enxergamos distinções. Foi assim que Marli e Nélio viram a Fernanda pela primeira vez, com um olhar único e especial de pai e mãe. Afinal, só este sentimento pode formar uma família feliz e perfeitamente homogênea, onde a diversidade que realmente importa é a de momentos felizes.

Para saber mais, acesse [www.portaladocao.com.br](http://www.portaladocao.com.br)





“VOCÊ NÃO PRECISA  
ESPERAR UM FILHO,  
MAS SIM, CONHECER  
UM FILHO.”

JULIANA

adotada aos 15 anos por  
Fabrício e Mariana, junto com  
suos dois irmãos.



ADOÇÃO  
LEGISLAÇÃO

Em Santa Catarina, existem mais de 3.500 inscritos para serem pais adotivos. Mas muitas crianças, por conta da idade, ainda esperam por uma família. Ajude seu filho a encontrar a família ideal, adotando e em um lugar de amor. Um lugar que não tem idade.

Para saber mais, acesse [www.paisadotivos.com.br](http://www.paisadotivos.com.br)



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
DO ESTADO DE SANTA CATARINA



MP/SC  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DE SANTA CATARINA



GOVERNO DO ESTADO  
DE SANTA CATARINA



PODER JUDICIÁRIO  
DO ESTADO DE SANTA CATARINA

## ANEXO 3: Promotorias de Justiça especializadas em crimes contra criança e adolescente<sup>240</sup>

Estado	Possui	e Juventude com atribuição de crimes cometidos contra crianças e adolescentes.			Observações
		Quais Promotorias	Todos delitos	Apenas sexual	
Amápic	Não	-	-	-	Não há especialização na Inf. e Juv.
Ceará	Não	Art. 116-Lei 12.342/04	-	-	Comete a 2ª PJ Criminal
Distrito Federal	Não	-	-	-	Existem PJ especializadas da Inf. e Juv., mas não criminal.
Goiás	Não	-	-	-	Não existe PJ especializada Inf. e Juv.
Mato Grosso	Não	-	-	-	Estão tentando montar PJ da Inf. e Juv.
Mato Grosso do Sul	Sim	Resolução nº 018/2010 P.G.	46ª PJ da Capital	Não	Encarregados os crimes de infanticídio, patrimônio, violência doméstica e familiar, Tribunal de Jure, Juizados Especiais.
Minas Gerais	Não	-	-	-	Existe lei, não implantação, de criação de Vara Criminal especializada em crimes contra crianças (ofício não cobra JUV).
Pará	Sim	Resolução nº 004/2012 CP J	9ª e 11ª PJ da Capital	Sim	Crimes contra criança e adolescente, previstos no ECA e delitos em que a conduta criminosa vise especificamente Inf. Juv.
Paraná	Sim	Resolução CPJ nº 03/01	1ª e 2ª PJ da Capital	Não	Proteger direitos individuais, ofensos e coletivos, relativos a infância e juventude e outros relativos ao ECA.
Pernambuco	Não	Resolução RES-CPJ 008/11	24ª e 43ª PJ da Capital	Sim	Realização pela 2ª e 43ª Promotorias Criminais - Crimes praticados contra crianças e adolescentes da Capital.
Roraima	Não	-	-	-	Sim
Rio de Janeiro	Não	-	-	-	Criação de um Grupo Especial de Apoio à Atuação dos Promotores e Justiza na atuação de crimes sexuais contra Inf. e Juv.
São Paulo	Não	Alto nº 738/12-PG-C-PJ	-	-	Possui apenas uma PJ especializada Inf. e Juv., não cumulando atribuições, na esfera criminal quanto a delitos contra Inf. e Juv.
Açugas	Não	Lei nº 324/2012	-	-	Possui um Grupo Especial de Combate à Violência no âmbito doméstico, regulado pelo Alto nº 738/12-PG-C-PJ.
Alagoas	Não	-	-	Sim	A Lei 7.324/2012 ampliou a competência da 14ª Vara Criminal para processamento e julgamento de crimes praticados contra Inf. e Juv.
Alagoas	Não	-	-	-	Competência das Promotorias Criminais.
Amazonas	Não	-	-	-	Possui 69ª PJ especializada para atender crimes contra idosos, Crianças e Adolescentes.
Rio Grande do Norte	Sim	Resolução nº 01/2009-CPJ	69ª e 81ª PJ de Natal	Não	Competência de atos infracionais e crimes contra dignidade sexual com vítima Inf. e Juv.
Piauí	Não	Lei 3.116/19	-	-	7ª Vara Promotorias Criminais, atuação de delitos de tráfico de drogas e de crimes cometidos contra Inf. e Juv.
Espírito Santo	Não	-	-	-	Não existe promotorias especializadas de atuação integrada de Inf. e Juv. com atribuições cumulativas com criminais.
Paraná	Não	Não informa	Somente Capital	Não informa	Somente Capital existe Promotoria de Justiça Criminal especializada em crimes praticados contra Inf. e Juv.
Rio Grande do Sul	Sim	Promtoimento 12/2004-P.G.	11ª PJ Capital	Sim	Atuação da 11ª atuação dos delitos criminais aos 1ª e 2ª Juizados do Juizado regional da infância e da Juventude da Capital.

<sup>240</sup>Dados coletados de pesquisa feita pelo Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude do Ministério Público de Santa Catarina – ano 2012.

## **ANEXO 4: Dados Gerais sobre a campanha “ADOÇÃO - LAÇOS DE AMOR”<sup>241</sup>**

### **E-mails**

Desde o início da campanha em 2011, já foram recebidos e respondidos 2.056 e-mails vindos do Brasil e do exterior (principalmente Portugal). Destes 2.056 e-mails, 1.100 foram recebidos entre 2013 e 2014, ou seja, período pós-campanha, que teve o seu auge durante o ano de 2012.

### **Mídias espontâneas**

No início da campanha, como mídia espontânea, tivemos 80 matérias em jornal impresso, 118 na web, e mais de 4 horas em reportagens televisivas e radiofônicas. Em acessos ao Portal Adoção, foram contabilizadas 10.123 visitas vindas de 30 países de todos os continentes.

No período pós-campanha, tivemos algumas veiculações nos próprios canais da Alesc e uma presença massiva nas redes sociais, onde a campanha permanece viva e é divulgada por mais de 20 fanpages espalhadas pelo Brasil e EUA.

### **Números da primeira etapa da campanha:**

#### **Dados de acesso ao Portal Adoção: maio de 2011 a março de 2012**

---

<sup>241</sup> Dados coletados pela Diretoria de Comunicação da Assembleia Legislativa de Santa Catarina. Os números sobre visitas no site são dados do Analytics (Google Analytics - <https://www.google.com.br/analytics/> - vinculado ao [www.portaladocao.com.br](http://www.portaladocao.com.br)). O Analytics é um importante e reconhecido sistema de métricas na internet (do Google).

192

21.630 visitas de 47 países e/ou 651 cidades;

62.014 visualizações de página

**Facebook: maio de 2011 a março de 2012**

296 curtidas

82.941 visualizações

**Orkut: maio de 2011 a março de 2012**

148 amigos

39 comunidades

**Youtube: maio de 2011 a março de 2012**

Vídeos enviados: 39

Exibições de vídeo: 21.213

Inscritos: 25

104 pessoas gostaram

122 compartilhamentos

32 favoritos adicionados

**Twitter: maio de 2011 a março de 2012**

Meus tweets – 1388

Seguindo – 103

Seguidores - 226

**Números atuais da campanha:**

**Dados de acesso ao Portal Adoção: abril de 2012 a fevereiro de 2014**

97.007 visitas de 70 países e 26 estados brasileiros;

358.630 visualizações de página

**Facebook: abril de 2012 a fevereiro de 2014**

4.164 curtidas

46.005 visualizações só na última semana (de 22 a 28 de fevereiro)

**Orkut : abril de 2012 a janeiro de 2014**

780 visitas

150 amigos

44 comunidades

**Youtube: abril de 2012 a fevereiro de 2014**

Vídeos enviados: 45

Exibições de vídeo: 53.949

Inscritos: 102

Duração média das visualizações: 2:26 ou 57%

34 comentários

343 compartilhamentos

42 favoritos adicionados

**Twitter: abril de 2012 a fevereiro de 2014**

Meus tweets – 3.087

Seguindo – 135

Seguidores – 376

### **Google ADS**

O Portal Adoção continua há quatro meses como o primeiro na primeira página das buscas orgânicas do Google quando se busca a palavra “adoção”. Esse trabalho vem sendo feito por meio de SEO e conteúdo relevante.

### **Considerações**

Vale reforçar que a campanha Adoção Laços de Amor deixou de veicular no final de 2012. De 2013 a 2014 os resultados obtidos foram somente através das redes sociais.