



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS
PÚBLICAS

HELGA BARRETO TAVARES

POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFÂNCIA: DIÁLOGO ENTRE O MINISTÉRIO
PÚBLICO E CONSELHO DE DIREITOS EM IGUATU (2016 A 2019)

FORTALEZA – CEARÁ

2022

HELGA BARRETO TAVARES

POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFÂNCIA: DIÁLOGO ENTRE O MINISTÉRIO
PÚBLICO E CONSELHO DE DIREITOS EM IGUATU (2016 A 2019)

Dissertação Projeto de Pesquisa
apresentada ao Mestrado Profissional em
Planejamento e Políticas Públicas da
Universidade Estadual do Ceará como
requisito para obtenção de título de mestre
em Planejamento e Políticas Públicas.

Orientação: Profa. Dra. Maria Andréa Luz
da Silva

FORTALEZA – CEARÁ

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Estadual do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Tavares, Helga Barreto.

Políticas Públicas de Infância: Diálogo entre o Ministério Público e Conselho de Direitos em Iguatu (2016 A 2019) [recurso eletrônico] / Helga Barreto Tavares. - 2023.
170 f. : il.

Dissertação (MESTRADO PROFISSIONAL) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Profissional Em Planejamento E Políticas Públicas - Profissional, Fortaleza, 2023.

Orientação: Prof.^a Dra. Maria Andrea Luz da Silva.

1. Crise democrática. 2. Democracia Participativa. 3. Conselhos municipais. 4. Políticas Públicas. 5. Infância. 6. Ministério Público.. I. Título.

HELGA BARRETO TAVARES

POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFÂNCIA: O DIÁLOGO ENTRE O MINISTÉRIO
PÚBLICO E O CONSELHO DE DIREITOS EM IGUATU – CE (2016 A 2019)

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado
Profissional em Planejamento e Políticas
Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados
da Universidade Estadual do Ceará, como
requisito parcial para a obtenção do título de
mestre em Planejamento e Políticas Públicas.
Área de concentração: Planejamento e Políticas
Públicas.

Aprovada em: 06/01/2023

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 MARIA ANDREA LUZ DA SILVA
Data: 06/02/2023 17:18:21-0300
Verifique em <https://verificador.itl.br>

Prof.^a Dr.^a Maria Andréa Luz da Silva (Orientadora)
Universidade Estadual do Ceará - UECE

Documento assinado digitalmente
 FRANCISCO HORACIO DA SILVA FROTA
Data: 06/02/2023 17:14:03-0300
Verifique em <https://verificador.itl.br>

Prof. Dr. Francisco Horácio da Silva Frota
Universidade Estadual do Ceará - UECE

Documento assinado digitalmente
 MOIZA SIBERIA SILVA DE MEDEIROS
Data: 13/02/2023 12:09:18-0300
Verifique em <https://verificador.itl.br>

Prof.^a Dr.^a Moíza Sibéria Silva de Medeiros
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - IFCE

À Mainha, Tatá e Dani, minha base e aos meus avós maternos (in memoriam) que sem dúvida nenhuma vibrariam enormemente com a minha trajetória acadêmica.

AGRADECIMENTOS

Essa dissertação contou com a presença de muitos, em verdade todos aqueles que em algum momento contribuíram para sua realização, aos quais registro meu profundo respeito e sincera gratidão.

Primeiramente, agradeço a professora Andréa Luz, pelos ensinamentos e confiança em mim depositada.

Aos colegas, funcionários e professores que fazem o Programa de Mestrado Profissional em políticas públicas da UECE, especialmente aos Profs Horácio e Heleninha Frota, além dos alunos membros do grupo deboche, Alessandra Loreto, Carolina Licarião, Cecília Parente, Izabella Drummond, Lívia Cristina, Luciano Almeida e Maria Hamille Bezerra, com quem pude desfrutar de tantos momentos alegres em aulas totalmente virtuais durante uma pandemia, e ainda construir e aprofundar amizades tão preciosas.

À professora Paula Vieira pelo apoio e incentivos desde a elaboração do projeto.

À impagável equipe da 3 Promotoria de Justiça de Iguatu, que não mediu esforços em colaborar para a obtenção dos documentos basilares dessa pesquisa, a quem agradeço especialmente a pessoa da Assessora Gabriela Kelly Brandão de Oliveira e da Técnica Ministerial Tânia do Carmo Araújo.

Aos membrosMembros do CMDCA Iguatu e sua secretaria pela disponibilidade de troca de informações cruciais para a presente pesquisa.

Aos colegas Promotores de Justiça com quem compartilhei meu percurso acadêmico e de qualquer forma contribuíram com o presente trabalho, nem que seja pelo brio profissional que tanto nutrem, compromissados com os valores de construção de uma sociedade mais justa e menos excludente.

Aos amigos, dos mais antigos aos mais novos, os quais tanto se alegraram com a minha jornada acadêmica como Gustavo Dias Kershaw, Fernanda Camelo Ferreira Santos e João Augusto Meira Lins Caraciolo.

Ao Ministério Público do Estado do Ceará pela concessão da licença acadêmica para a finalização do presente trabalho.

À minha família, base imprescindível da minha vida, com quem compartilho o entusiasmo dessa conquista.

RESUMO

O presente trabalho objetiva estudar como a atuação do Ministério Público perante o conselho municipal de direitos da criança e do adolescente pode contribuir para as políticas públicas infantis. Nesse sentido, parte-se inicialmente das premissas teóricas da crise democrática decorrente das práticas neoliberais e sua saída pelo aprofundamento da democracia participativa, além dos necessários projetos democráticos impostos pela Constituição de 1988 ao Ministério Público e às políticas públicas infantis, regulada com ineditismo pela carta política, elementos que além de revelar um importante tronco comum às categorias de pesquisa, somados só reforçam a importância da atuação ministerial em infância e juventude sobre esses colegiados. Depois, foi realizado levantamento documental junto ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente do Município de Iguatu e a 3 Promotoria de Justiça da mesma cidade, isto nos anos de 2016 a 2019 e posteriormente as resoluções do CONANDA e recomendações do CNMP que regulamentavam em mais detalhes a atuação desses órgãos. A análise da documentação coletada sob a lente dos atos normativos e marcos teóricos acima citados, possibilitou investigar qual o espaço que a atuação ministerial deve ocupar para ser resolutiva quanto ao melhor funcionamento dos colegiados. Assim, evidenciou-se como a maior atuação do MP dirigida ao colegiado, mediante a instauração de procedimentos específicos de acompanhamento, realização de audiências extrajudiciais ou até expedições de recomendações, levou a um aumento na deliberação do órgão, com maior regulamentação local das políticas infantis, e um funcionamento do CMDCA em todo o seu feixe de atribuições. Porém, quando a atuação não for precedida de um diagnóstico prévio do conselho trabalhado, que passe pela avaliação de sua estruturação, liberdade real para os debates e cumprimento do deliberado, ainda que haja a utilização dos instrumentos apontados anteriormente os resultados serão circulares, não se atacando causas frequentes como a parca estruturação quanto à capacitação.

Palavras-chave: Crise democrática. Democracia Participativa. Conselhos municipais. Políticas Públicas. Infância. Ministério Público.

ABSTRACT

The purpose of this essay is to study how the role of Public Prosecutor in the municipal council for the rights of children and adolescents can contribute to children's public policies. For that matter, the starting point is the theoretical premises of the democratic crisis brought by neoliberal practices and the deepening of participatory democracy as a solution, in addition to the democratic projects imposed unprecedented by the 1988 Constitution on the Public Ministry and children's public policies, elements that, in addition to revealing an important common basis to the research categories, added together reinforce the importance of ministerial action in childhood and youth on these collegiate bodies. Then, a documentary research was carried out at the Municipal Council for the Rights of Children and Adolescents, as well as in the 3rd Public Prosecutors Offices, both of the city of Iguatu in the years 2016 to 2019 and, therefore, the CONANDA resolutions and CNMP recommendations that regulated in a detailed way, the performance of these colegiats. The analysis of the documentation collected under the lens of the normative acts and theoretical frameworks mentioned above, made it possible to investigate which space the ministerial action should occupy in order to be resolute regarding the better functioning of the collegiate consils. Thus, it became evident how the MP's greater action directed at the collegiate, through the establishment of specific follow-up procedures, promoting extrajudicial public meetings or even issuing recommendations, led to an increase in the body's deliberation, with greater local regulation of children's policies , and the functioning of the CMDCA throughout its range of attributions. However, when the action is not preceded by a previous diagnosis of the council, which includes the evaluation of its structure, real freedom for debates and compliance with the deliberation, even if the instruments mentioned above are used, the results will be circular, not attacking frequent causes such as poor training structure.

Keywords: Democratic crisis. Municipal Council for the Rights of Children and Adolescents. Childhood public policies. Public ministry.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	REDEMOCRATIZAÇÃO E CRISE: MINISTÉRIO PÚBLICO, CONSELHO DE DIREITOS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFÂNCIA.....	19
2.1	Cenário da crise democrática e deslegitimidade do direito: os Conselhos Sociais brasileiros.....	25
2.2	Os conselhos na Constituinte e os pequenos Municípios.....	31
2.3	Políticas Públicas infantis no contexto da CF-88 e a centralidade do CMDCA	39
2.4	Do Ministério Público brasileiro que emerge da CF88 a 2022	47
2.5	A interface das Políticas Públicas de Infância, Conselhos de Direitos e Ministério Público no contexto da redemocratização	47
3	ANÁLISE DO MATERIAL CMDCA E MINISTÉRIO PÚBLICO.....	54
3.1	Procedimentos de Pesquisa.....	54
3.1.1	Junto ao CMDCA Iguatu	54
3.1.2	Procedimentos de pesquisa na 3 Promotoria de Justiça da Comarca de Iguatu.....	58
3.2	Análise documental no material do CDMCA	65
3.3	Análise documental do material do Ministério Público	83
3.4	Da discussão conjunta dos achados da pesquisa documental	97
4	VISÕES DO CONANDA E CNMP: A ATUAÇÃO DO MP SOBRE OS CMDCAS.....	110
4.1	O funcionamento dos CMDCAS proposto pelo CONANDA	110
4.2	O impacto das Recomendações 33/2016 e 54/2017 do CNPM na atuação do Ministério Público	125

4.3	DA ATUAÇÃO RESOLUTIVA DA PROMOTORIA DE INFÂNCIA SOBRE O CMDCA.....	136
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	149
	REFERÊNCIAS.....	156
	ANEXO A – PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO INTEGRAL.....	170

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa proposta buscou investigar a relação entre a atuação do Ministério Público na Comarca e o funcionamento do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente. A investigação partiu da análise de uma experiência concreta em Iguatu entre os anos de 2016 a 2019, tentando compreender como a primeira instituição, responsável pela defesa da democracia, pode contribuir para a efetividade da segunda e o seu mister participativo na consolidação das políticas públicas da infância locais.

O primeiro olhar lançado sobre políticas públicas perpassa pela sua viabilidade no que diz respeito a recursos, financeiros ou de pessoal e a respectiva escassez associada a este imaginário. Depois, discute-se a sua judicialização, questionando-se a legitimidade dos envolvidos para fazer essa intervenção. O que muitas vezes passa despercebido no debate em questão é o papel central que as instâncias de controle popular e democrático, como os conselhos de direitos, seriam capazes de desempenhar. Se o argumento generalizado dos gestores quanto à reserva do possível e o custo destes direitos é o que impera na concretização das políticas fiscalizadas pelos Conselhos de Direitos, a promoção de suas estruturas para exercício de um controle social mais efetivo se coloca como possível adversidade.

A realidade destes órgãos nas pequenas cidades de interior, em regra, é a parca estrutura física e de pessoal, ausência de formação continuada, número reduzido de capacitações esporádicas para os conselheiros, reuniões esvaziadas que em alguns casos sequer atingem o quórum mínimo para instalação. A aparente eterna crise financeira que aflige as políticas públicas não se apresenta distante desse assunto, pelo contrário, o que a aprofunda são as mesmas práticas neoliberais que provocam a atual crise democrática a partir do esvaziamento de conteúdo axiológico do Estado 'gerente'. O fenômeno também é a raiz da legitimidade cada vez mais questionável do Direito, que assim atinge as instituições jurídicas.

Assim, a partir de uma visão crítica desse cenário e do desenho constitucional traçado para o Ministério Público, calcando-se nas lições de Goulart (2021), Sadek (2009), Berclaz (2013) e Santos e Avritzer (2002), buscou-se estudar o

papel que pode assumir o Ministério Público na atuação frente aos Conselhos de Direitos, em especial o da Criança e do Adolescente, visando à concretização desses espaços como exemplos de participação popular e controle social de políticas públicas. Impende salientar que não descarta o presente trabalho do fato de que apenas a participação da sociedade brasileira será capaz de elevar os Conselhos ao papel de 'demodiversidade' (SANTOS E AVRITZER, 2002) que a teoria crítica espera deles. Porém, por meio da atuação acurada do *Parquet* sobre os conselhos, várias das dificuldades orgânicas pelas quais passam esses colegiados ao tentarem se fazer valer de seus papéis, podem ser desconstruídas ou pelo menos atenuadas, contribuindo assim não só para reforçar o princípio da soberania popular e o regime democrático, mas também para acordar o Ministério Público para a defesa desses valores – os quais não se esgotam em eleições - como, inclusive, determina-lhe a Constituição Federal.

Em síntese, a pesquisa realizada partiu da crise democrática (BROWN, 2015) oriunda do aprofundamento das práticas neoliberais, sob análise uma possível solução gestada pelo aprofundamento da participação popular, contexto no qual os Conselhos de Direitos brasileiros seriam uma instituição de grande potencial, tornando-se necessária então a atuação do Ministério Público na promoção desses órgãos, de forma extrajudicial, preferencialmente, através da adoção de instrumentos de autocomposição, sem participar o *Parquet* diretamente das decisões do colegiado, mas lhe assegurando observância daquilo que restar decidido; respeito aos conselheiros, capacitação, autonomia, orçamento e estrutura dignos.

Nesse sentido, a partir de uma abordagem teórica, qualitativa, exploratória e descritiva do tema, propondo uma visão dialética, procuramos apresentar uma proposta de pesquisa capaz de compreender como a atuação do Ministério Público, na qualidade de agente político, atuante em políticas públicas, pode fortalecer o controle social sobre as políticas infantis que deve desempenhar o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, utilizando-se para tanto, além do levantamento teórico e normativo correspondente, da análise documental feita nos dois órgãos em Iguatu nos anos de 2016 a 2019.

Nesse sentido, o intuito foi investigar como os Conselhos de Direitos desempenham suas tarefas no tocante ao direito de crianças e adolescentes e quais os possíveis impactos do controle social sobre as políticas públicas de Infância e

Juventude municipais. A investigação perpassou, assim, pela análise de como o Ministério Público vem contribuindo para as deliberações e controle social em políticas públicas infantis exercido pelo Conselho de Direitos de Iguatu, propondo alternativas para fomentar o fortalecimento deste Conselho pelo órgão ministerial.

Assim que tomei posse no Ministério Público do Estado do Piauí, em agosto de 2013, pensava em colocar a promoção da infância como prioridade no exercício da nova função por considerar claro o comando do art. 227 da Constituição Federal, mas também pela percepção de que somente com a atuação preventiva e resolutiva poderíamos evoluir como instituição que se propõe a agente de transformação social por meio da indução de políticas públicas (CNMP, 2017). Após várias audiências extrajudiciais com o Conselho Tutelar, CREAS e diversas Secretarias do Município, foi perceptível a inoperância e o desconhecimento da relevância de um outro órgão tão caro ao Sistema de Garantia de Direitos (SGD), que é o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Afinal, incumbe ao CMDCA papéis dos mais relevantes na política infantil traçada pela Constituição Federal, baseada na adoção do paradigma internacional da proteção integral no Direito brasileiro da Criança e Adolescente, como a articulação do sistema de garantia de direitos, podendo, para tanto, produzir com poderes de vincular o gestor, consoante respectivamente, nos termos das resoluções 105 e 113 do CONANDA. Ao reverso, porém, na prática, é um dos órgãos do SGD menos acompanhado, estudado e estruturado, sendo o seu mais conhecido parceiro, o Conselho Tutelar, alvo de maiores atenções. Nesse sentido, vale ressaltar a gravura utilizada pelo Professor de Direito da Criança e Adolescente, Murilo Digiácomo (2013), para explicar o princípio da proteção integral, como o resultado da produção de um a série de engrenagens institucionais e apresenta como central o CMDCA¹.

A parca realidade de implementação destes Conselhos manteve-se como regra em outras Comarcas pelas quais passei, inclusive já Promotora do Estado do Ceará, como Chorozinho, Ocara, Itaitinga e inicialmente Iguatu, onde atuo hoje em dia

1 Gravura utilizada em palestras do Murilo Digiácomo, disponível na internet para visualização em: https://www.google.com/search?q=murilo+di%C3%A1como+imagens&sxsrf=ALeKk01AHyPyZyd fVNCzdOIK-XXFDvNyrA:1598181350506&source=lnms&tbm=isch&sa=X&ved=2ahUKEwi6wbu9mbHrAhWCHbkG HaoKCzIQ_AUoAXoECAsQAw&biw=1366&bih=657#imgsrc=fG3KHPSpir7JZM, com cópia no anexo I

e por essa razão se situou a pesquisa. Atualmente, nas Comarcas do Centro-Sul do Estado do Ceará, vemos atuação voltada para o controle do Fundo da Infância, mas quase nada voltado exclusivamente para o funcionamento do órgão, que, como bem lembrou Murilo Digiácomo no Webinar da Federação Catarinense de Municípios, não pode ser resumido a um mero gestor do Fundo².

No dia a dia de algumas Comarcas do interior do Estado é possível encontrar algum entusiasmo dentre os Conselheiros quanto à gestão do FIA, ainda que na prática os próprios Membros relatem dificuldades em concretizá-la, já que a pouca atuação do órgão nesta e nas suas outras missões institucionais aparece logo na frequência de reuniões, que muitas vezes não chega a uma única reunião mensal, situação que torna adversa a possibilidade de deliberações efetivas e construtivas da política pública.

A constatação feita quanto ao papel dos Conselhos de Direitos da Criança neste contexto não olvida da falta de estrutura física e de pessoal mínima que muitas vezes tais órgãos se encontram, regulação local ultrapassada ou em confronto direto com as disposições do CONANDA, ausência de formação, reuniões esvaziadas (TATAGIBA, 2002) e consequente dificuldade de quórum mínimo para instalação. As pautas são, quando existentes, recheadas de temas de interesse da Administração ou dos entes do terceiro setor que o compõem, de pouca abertura real para proposições diretas e acompanhamento das deliberações pela sociedade local.

Nesse contexto, o acompanhamento ministerial poderia surtir grandes efeitos no que diz respeito ao controle social destas políticas (BERCLAZ, 2013), pois contribui para uma melhor estruturação física e de pessoal para o órgão, promoção dessa formação continuada, acompanhamento das pautas e dos instrumentos de participação colocados à disposição para a população, além de outros. Tal contribuição, como será melhor explorada abaixo, não ocorre unicamente pela via da judicialização. Com efeito, é possível e recomendável a utilização de outros instrumentos, preferencialmente extrajudiciais,

2 BOTEGA, João Luiz de Carvalho; CIRESKI, Maristela; DIGIÁCOMO, Murilo in FECAM – Federação Catarinense de Municípios. **Fortalecimento do CMDCA em tempos de pandemia**. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=D93hoOKm0OM>. Acesso em 16.08.2020

Ademais, em um contexto histórico marcado pela radicalização da globalização e falência do Estado de bem estar social, aprofunda-se a necessidade de dar azo às críticas marxistas sobre o real significado da democracia para os países em desenvolvimento, surgindo as ditas teorias contra-hegemônicas, dentro das quais se insere o conceito de demodiversidade dos autores, fundadas em claros ideais de democracia participativa como forma de aperfeiçoar o cânone democrático efetivo deste sistema de governo, contestando, dessa forma, a hegemonia da democracia liberal, meramente representativa e muitas vezes resumida à seara eleitoral (SANTOS & AVRITZER, 2003).

Some-se a isso a peculiar situação brasileira atual na qual uma verdadeira contração desses mecanismos vem ocorrendo (MORAIS et al, 2021), iniciado tal processo desde 2014, quando o Senado, em um Congresso já com indícios desdemocratizantes, revogou o decreto da gestão da época que expandia e consolidava os mecanismos de participação popular, atingindo seu ápice em 11 de abril de 2019 no Governo Bolsonaro com o decreto 9759 que extinguiu vários conselhos federais (AVRITZER, 2021).

Baseada nessas premissas, a pesquisa foi realizada inicialmente com uma abordagem teórica e bibliográfica envolvendo a historicidade da crise do Estado democrático e a saída pela ampliação de mecanismos de democracia participativa como os Conselhos Sociais. Seguiu-se pelo aprofundamento do papel do CMDCA nessa política, órgão que pode atuar desde a sua formulação, na medida em que possui poder deliberativo, inclusive com efeito vinculativo dos gestores, até mesmo a sua avaliação e controle. Destaca-se que não só a fiscalização em geral da política, como também a gestão de recursos, em se tratando de Fundo da Infância e Adolescência, bem como o cadastramento e acompanhamento das entidades que a ofertam.

Em seguida, adentramos a atuação do Ministério Público na promoção de políticas públicas, a evolução do modelo de atuação, indo desde a total despreocupação com tema, época pré constituição de 1988, passando por uma excessiva judicialização e entrando na atual fase, com a abertura e incentivo da própria instituição para uma atuação na área que seja resolutiva, extrajudicial e com foco na adoção de instrumentos de autocomposição. Na sequência, foi realizado o estudo local das resoluções e atas do colegiado, além das recomendações e

procedimentos extrajudiciais da Promotoria sobre o tema, descrevendo suas potencialidades e dificuldades, bem como qual o papel que o controle social e o Parquet vem desempenhando no aperfeiçoamento das políticas públicas de infância. Por fim, considerando os resultados dos levantamentos documental e bibliográfico realizados serão levantadas propostas de atuação do Ministério Público focada na promoção e fortalecimento deste Conselho de Direitos, apontando-se possíveis soluções dos problemas encontrados.

Assim, o objetivo da pesquisa foi, a partir da experiência de Iguatu nos anos de 2016 a 2019, analisar a atuação do Ministério Público como agente político e indutor de políticas públicas, com a possibilidade de fortalecer o controle social sobre as políticas públicas da Infância e Juventude que deve desempenhar o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente. Para isso, a proposta foi: 1) Investigar como os Conselhos de Direitos desempenham suas tarefas no tocante ao direito de crianças e adolescentes; 2) Compreender os possíveis impactos do controle social dos Conselhos de Direito sobre as políticas públicas de Infância e Juventude municipais; 3) Analisar como o Ministério Público vem fiscalizando o controle social exercido pelo Conselho de Direitos de Iguatu; 4) Propor alternativas de atuação para fomentar o fortalecimento deste Conselho pelo Ministério Público.

Nestes termos, a presente pesquisa tem importância ímpar. É fato que o Ministério Público Brasileiro, declaradamente, como inclusive já apontado anteriormente nas resoluções do CNMP citadas, não tem alcançado com êxito um dos maiores objetivos dentro da sua redefinição como instituição encetada pela Carta Magna de 1988, a qual pretende lançá-la para além da mera promoção da persecução penal estatal, mas, precipuamente, como agente de transformação social por meio da indução de políticas públicas. A partir dessa premissa, pensa-se ser imprescindível a busca e apresentação de soluções. Assim, mostrou-se original a pesquisa, não apenas por seu ineditismo - há trabalhos de qualidade na área, porém não com o recorte que se pretende - mas, também, pelo momento de condições adversas na vivência das políticas pública e práticas democráticas internas, marcado não só pelo subfinanciamento de políticas sociais como um todo, como também pelo já abordado desmonte de conselhos voltados à participação popular e controle social.

Adicione-se a este contexto atual uma característica antiga e notória na área das políticas públicas da infância e juventude brasileira, conhecida por contar

com uma normativa considerada avançada, imersa na doutrina da proteção integral, porém, ineficaz, uma vez que não produz os resultados esperados e previstos pelo próprio Estatuto Executivo, dando margem, assim, a velhas propostas reapresentadas com nova ‘embalagem’ quase que anualmente no Congresso Nacional, acerca da redução da menoridade penal / revogação do ECA / endurecimento das ‘penas’ (sic) supostamente ali contidas.

Enquanto Membro do Ministério Público do Estado do Ceará, atuante na seara do Direito da Criança e Adolescente, vivencio na prática as questões empíricas do CMDCA como instância fundamental dentro da política pública voltada à proteção da Infância e Adolescência que traz para a concretização dos direitos e garantias fundamentais das crianças e adolescentes contidos no Estatuto.

Assim, a pesquisa trouxe contribuições para a aplicação no dia a dia do Estatuto, no sentido de que, tendo-se uma visão científica do que ocorre na realidade, melhor se poderá identificar os fatores responsáveis e corrigi-los. Ademais, o trabalho contribui de forma relevante do ponto de vista acadêmico, estabelecendo e reforçando as já existentes vertentes ligadas ao aperfeiçoamento da atuação do Ministério Público na resolução de conflitos na implementação de políticas públicas, baseadas em implementação em mecanismos modernos de autocomposição, evitando-se a via judicial.

Nesse esteio, quanto aos métodos em si empregados na consecução do trabalho, ressalto que esses foram bibliográficos e documentais, pois os problemas levantados restaram estudados com base em trabalhos publicados sob a forma de livros, artigos, publicações especializadas disponibilizadas na internet e imprensa, que abordem direta ou indiretamente o tema, além de fontes primárias, ou seja, registros que ainda não foram tratados científica ou analiticamente. No que concerne à finalidade, a pesquisa desenvolvida tanto foi do tipo exploratória, uma vez que foi utilizado levantamentos bibliográficos para angariar mais informações sobre o tema, aprofundando-o, quanto descritiva, haja vista que buscou através da análise e interpretação das informações obtidas descrever com mais precisão os fenômenos abordados.

A pesquisa teve ainda caráter eminentemente qualitativo, uma vez que buscou a interpretação do fenômeno em estudo, para o qual foram atribuídos significados. Muito embora não se pretenda aqui qualquer rechaço aos métodos

quantitativos, de inquestionável importância, impende salientar a relevância da pesquisa qualitativa em ciências sociais e sua oposição ao positivismo (GOLDEMBERG, 2004). A fundamentação teórica deste trabalho, embora muito diversa, baseia-se na perspectiva de alguns autores em especial abordados no tópico específico a seguir. Assim, o trabalho de pesquisa será quanto a **abordagem qualitativo**, pois é constituído de uma parte teórica, com caráter subjetivo da abordagem, sem a utilização de dados quantificáveis, mas com profunda análise documental. No que toca à **natureza**, por sua vez, aplicado, já que objetivou gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de possíveis problemas.

Quanto aos **procedimentos**: (1) bibliográfica, pois os problemas levantados foram estudados com base em trabalhos publicados sob a forma de livros, artigos, publicações especializadas internacionais e nacionais disponibilizadas na rede mundial de computadores e imprensa escrita, que abordam direta ou indiretamente o tema. Especificamente, nesta etapa foi construído o aprofundamento do referencial teórico proposto, estudando como o estado da arte enquadra as categorias analisadas e explica as relações entre elas. (2) Documental – abrange o estudo de normas, não só as nacionais e internacionais, bem como dados publicados por fontes oficiais, especialmente as resoluções do CONANDA para a matéria do Conselho de Direitos, as resoluções e recomendações do Conselho Nacional focadas na atuação do Promotor de Justiça da Infância e Juventude, além da própria produção da entidade local pesquisada, em especial suas resoluções e as atas das reuniões respectivas, além das recomendações expedidas pelo MP no período já delimitado destinadas ao colegiado, além dos procedimentos específicos instaurados na Promotoria que fossem destinados ao seu acompanhamento.

Assim, pretende-se lançar luzes sobre como a atuação do MP influenciou o funcionamento do órgão ao longo dos anos pesquisados. Quanto a esse último aspecto impende ressaltar que a coleta desses dados junto ao CMDCA bem como à Promotoria com atribuição em Infância de Iguatu foi in loco, tendo em vista que o Conselho ainda não possui todas as suas atividades virtualizadas e a Promotoria passou por processo de virtualização de acervo apenas em meados de 2019.

Quanto à investigação documental, impende ressaltar, a lição de Cellard (2009), ou seja, que ela traz vantagens e desvantagens, sendo fato que muitas vezes representam o ponto de vista de quem os registra e não necessariamente os fatos

com fidedignidade. Por outro lado, é capaz de eliminar, ao menos em parte, a eventualidade de qualquer influência a ser exercida pela presença ou intervenção do pesquisador, já que no documento a informação só circula em sentido único. Nesse sentido, registra o autor (p. 299) “É impossível transformar um documento; é preciso aceitá-lo tal qual ele se apresenta, tão incompleto, parcial ou impreciso que seja.” Ademais, o documento cumpre a tarefa de incluir a dimensão do tempo na pesquisa social, (idem, p. 295), o que é bem relevante nesse trabalho. Nesse sentido, dentro da análise documental buscou-se como primeiro procedimento, após a sua obtenção, a catalogação dos documentos do CMDCA de Iguatu, de 2016 a 2019, tais como as atas e resoluções. Os primeiros consubstanciam os resumos das reuniões realizadas, às vezes contendo em minúcias as presenças, as falas, o discutido e o deliberado, ao passo que as resoluções trazem o que restou ao final decidido.

Depois, procedeu-se a análise de documentos do Ministério Público, que tenham relação com o funcionamento do Conselho como as recomendações dirigidas ao órgão, além dos procedimentos extrajudiciais destinados especificamente ao acompanhamento do órgão, os quais não deixam de conter deliberações da Promotoria quanto ao colegiado, condensadas assim nos despachos. Tais documentos registram uma decisão do Promotor sobre o assunto, já às recomendações e orientações administrativas do Ministério Público dirigidas ao CMDCA, direta ou indiretamente, para que o órgão adote providências ou deixe de adotar determinada conduta e outros possíveis fatores que venham a apresentar relevância.

Vale frisar que o material reunido foi analisado quanto ao seu conteúdo, isto é, objetivamente quanto à materialidade semântica do texto. Dessa forma, após a reunião e catalogação dos documentos já citados nos parágrafos acima procedeu-se consoante a orientação de Baurdain (2011), com a exploração do material, transformando de forma organizada os dados brutos em unidades de registro para, em seguida, codificá-los e categorizá-los. Assim, poderemos compreender como o Conselho vem desempenhando seu controle social, quais os impactos de sua atuação nas políticas públicas, além de quando e como foi iniciada a atuação do Ministério Público local sobre o órgão, analisando a sua influência sobre o Conselho.

2 REDEMOCRATIZAÇÃO E CRISE: MINISTÉRIO PÚBLICO, CONSELHO DE DIREITOS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFÂNCIA

Nesse tópico, o intuito é apresentar os marcos teóricos que permeiam a pesquisa proposta. A divisão em subtópicos se referem aos apontamentos dos possíveis caminhos de análise, bem como o início da construção do estado da arte sobre o tema, começando pela crise democrática aberta pelo neoliberalismo, depois pela constitucionalização da participação social promovida pela redemocratização, as políticas públicas infantis nesse contexto, o Ministério Público que o novo pacto democrático erigiu e finalmente a relação dele com os conselhos de direitos da criança do adolescente.

2.1 Cenário da crise democrática e deslegitimidade do direito: os Conselhos Sociais brasileiros

Se a decisão judicial que intervém em políticas públicas é cada vez mais problematizada na academia, deve-se em boa parte ao debate presente da legitimidade do Direito. É bem verdade que o ápice da problematização dessa legitimidade acaba por atacar as bases nas quais se sustentam a própria política, instância esta que, em última monta, produz a legislação, mas que, em regra, é mais poupada das críticas nessa seara. Assim, quando a problematizamos, questionamos, dentre outras coisas, “como é possível que tantos se sujeitem às diretrizes de tão poucos” (ADEODATO, 2017), ou seja, como as decisões e o próprio ordenamento jurídico são impostos sem violência explícita, precipuamente quando o direito e a sociedade pós-modernas encontram-se em contexto de progressivo esvaziamento ontológico, os quais tradicionalmente forneciam as bases de consenso sociais.

Nesse diapasão, a legitimação do poder exsurge como uma das maiores questões da Filosofia Política pós-moderna, ressonando ainda nas áreas da própria Ciência Política, do Direito Constitucional, da Teoria Geral do Estado e da Sociologia Jurídica, até porque se encontra diretamente imbricada na crise do Estado e da

democracia pós-moderna. Não por menos, o pernambucano conclui que a “crise de poder” atual em verdade é uma crise de legitimidade do poder (ADEODATO, 2017).

Neste contexto de problematização de legitimidade, surgem as teorias ditas funcionalistas, bem atuais, apesar de já bem criticadas por Arendt³, como a legitimidade (ação) pelo procedimento de Luhmann, na qual se faz todo o sentido a troca de sufixo pretendida, na medida em que a legitimidade deixa de ser um conteúdo, apresentando-se como um processo, no qual se chega após percorrer as etapas de um procedimento pré-estabelecido (ADEODATO, 2012) ensejando as merecidas críticas. Na verdade, João Maurício Adeodato prossegue questionando quanto à possibilidade das normas jurídicas servirem de régua para a organização social, quando os destinatários de tais regras, em número muito maior, nenhum papel desempenham em sua elaboração e sequer, muitas vezes, as compreendem.

Com a crescente complexidade do ordenamento jurídico, decorrência natural da expansão regulatória do moderno Estado Democrático de Direito, o processo de alienação política torna-se mais visível, estimulando-se a população, que não entende as leis produzidas, muito menos a aplicação delas e talvez menos ainda sobre as suas elaborações, de que o mero voto a cada dois anos seria uma participação política suficiente. Quem melhor procura responder a essas questões atualmente é Habermas, focando, dessa vez, na possibilidade de construção de consenso na pós-modernidade, ainda que produzido mediante procedimentalismo, só que agora, o democrático. Neste sentido, apregoa a necessidade de uma ‘esfera pública’, espécies de espaços públicos de discurso democráticos, autônomos em relação ao poder político e econômico, para o debate e um ‘agir comunicativo’, forma de diálogo orientada para a construção de um entendimento intersubjetivo (NEVES, 1995, p.27-28).

Cumprir registrar ainda, como nos lembram Dardot e Laval, que a crise democrática que atravessamos é uma crise global do neoliberalismo como modo de governar as sociedades, já que este se propõe como uma verdadeira racionalidade,

3 “Sua atenção recai apenas sobre as funções, e o que quer que preencha a mesma função pode, conforme tal ponto de vista, ser englobado sob a mesma denominação. É como se eu tivesse o direito de chamar o salto de meu sapato de martelo porque, como a maioria das mulheres, o utilizo para enfiar pregos na parede” (ARENDT, 2003, p. 140)

espécie de razão-mundo, ultrapassando a esfera meramente econômica e colocando a generalização da forma-empresa desde o Estado, até a subjetividade humana (DARDOT e LAVAL, 2016). Com efeito, estaríamos diante da ‘desdemocracia’ de Brown (2015), na qual o neoliberalismo, através da dita ‘revolução silenciosa’, diferente de seu antecessor, foi muito além de pressupostos econômicos, incutindo-nos a ideia de que todos devemos ser como agentes de mercado, mesmo em aspectos totalmente diversos de nossas vidas, cultivando assim o substrato para o conflito com os valores democráticos, colonizando as instituições e prescindindo da esfera pública e da política, desmontando assim a democracia internamente (BROWN, 2015). Assim, a crise de legitimidade do Direito apresenta-se como mais uma face do debate quanto à democracia real, sendo seu ponto fulcral questionarmos o quão democrático em verdade é o espaço democrático brasileiro e consequentemente o direito por ele produzido.

Do ponto de vista das políticas públicas, a crise democrática não passa despercebida. Em verdade, a sua existência acentua o relevo em torno do debate quanto a essa área. Afinal, com o declínio do modelo de Estado focado no bem estar social do pós-guerra, a partir de suas crises ideológica e fiscal, fortaleceram-se os ideais neoliberais para o Estado na matéria, o de verdadeiro ‘Gerente’, isto é, para quem a eficiência é o verdadeiro objetivo das políticas públicas, o qual para ser alcançado depende de elementos como a ‘credibilidade’ e instituições com ‘independência política’ (SOUZA, 2006). ‘Credibilidade’ aqui lida como a clareza de regras em oposição à suposta excessiva discricionariedade dos gestores públicos, que, por sinal, é vista como algo custoso, caro.

As ‘Instituições independentes’, por sua vez, poderiam ser conceituadas como aquelas distantes do sistema político e, portanto, dos eternos ciclos eleitorais, com menor espaço discricionário ainda em consequência (SOUZA, 2006). ‘Eficiência’, por sua vez, como maior resistência às políticas públicas distributivas e redistributivas⁴ da classificação de Lowi apresenta por Celina Souza (2006), também abordado pela autora, conceito no qual o interesse público não é a soma possível dos interesses dos

4 Autora conceitua como políticas distributivas e redistributivas baseadas na classificação de Lowi as ‘decisões que geram impactos mais individuais que universais, privilegiando grupos ou regiões em detrimento do todo’ e ‘decisões de governo que impõe perdas certas a determinados grupos em um curto prazo e ganhos futuros para outro maior, como políticas sociais, tributação, previdência etc’ respectivamente (SOUZA, 2006, p. 09).

grupos, mas sim fruto de uma análise racional. Sobre a dimensão do Estado gerente nas políticas públicas dos países em desenvolvimento, vale a citação direta da autora supra aludida:

As últimas décadas registraram o ressurgimento da importância do campo de conhecimento denominado políticas públicas, assim como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação. Vários fatores contribuíram para a maior visibilidade desta área. O primeiro foi a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento. A partir dessas políticas, o desenho e a execução de políticas públicas, tanto as econômicas como as sociais, ganharam maior visibilidade. O segundo fator é que novas visões sobre o papel dos governos substituíram as políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gasto. Assim, do ponto de vista da política pública, o ajuste fiscal implicou a adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais. Esta agenda passou a dominar corações e mentes a partir dos anos 80, em especial em países com longas e recorrentes trajetórias inflacionárias como os da América Latina. O terceiro fator, mais diretamente relacionado aos países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém-democratizados, é que, na maioria desses países, em especial os da América Latina, ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população (op. cit. p. 01).

É bem verdade que perceber a crise do Direito e o Estado gerente nas políticas públicas como parte de uma crise maior da própria Democracia que os instituiu, regime esse cada vez mais 'desdemocratizado' internamente, pode nos conduzir a alguma melancolia, dada a constatação da profundidade do problema e a tendência então a colocá-lo como uma espécie de fato consumado, contra o qual pouco se pode fazer. Porém, isso só ocorre quando não a relacionamos às formas de resistência em debate, dentre as quais a participação popular efetiva. Afinal, muitas das preocupações externadas na problematização da legitimidade e da democracia atual acima encetadas podem ser em parte respondidas com as demodiversidades e/ou o experimentalismo democrático de Avritzer e Santos (2003), valendo antes contextualizarmos esses conceitos produzidos pelos autores.

Segundo Avritzer e Santos (2003), após considerações sobre a crise do modelo democrático atual, à semelhança do tópico anterior, temos o embate atual entre a democracia representativa ou hegemônica ou de baixa intensidade e a proposta contra-hegemônica fundada em um ideal de democracia participativa. Afinal, se de um lado a democracia representativa facilita a colocação em escala da prática democrática, por outro, dificulta em muito a prestação de contas e a representação

das diversidades. Nesse diapasão, apregoam: “(...) quanto mais se insiste na fórmula clássica da democracia de baixa intensidade, menos se consegue explicar o paradoxo de que a extensão da democracia tenha ampliado práticas não democráticas” (SANTOS & AVRITZER, 2003).

Assim, propõem a ampliação do conceito de ‘democracia’ participativa como forma de aperfeiçoar o cânone democrático efetivo deste sistema de governo, contestando dessa forma a hegemonia da democracia liberal, apenas representativa. Para tanto, com foco em incrementar tal participação, seriam necessárias pelo menos três atitudes a serem tomadas: aprofundar as ‘demodiversidades’ já existentes, ampliar o experimentalismo democrático e articular o local *versus* o global; e cooptação pelos grupos hegemônicos, burocratização excessiva na participação e desenvolvimento de novas formas de clientelismo (SANTOS & AVRITZER, 2003). As demodiversidades citadas em um primeiro momento poderiam ser definidos como mecanismos ampliados de democracia participativa locais, sendo exemplo delas no Brasil, para os autores, as experiências com a iniciativa legislativa popular, o orçamento participativo e os conselhos sociais.

Quanto a estes últimos especificamente, vale trazer à baila o conceito de Berclaz (2013), em sua obra quanto à natureza jurídico política dos Conselhos Sociais:

Os conselhos sociais são mediações que, ao integrarem organicamente Estado e sociedade civil, destinam-se a garantir, por meio do exercício do poder cidadão e da efetividade do controle social, que as políticas públicas nos respectivos campos materiais de atuação sejam realizadas de modo coerente com as necessidades históricas de cada comunidade política, tudo de maneira a ampliar o horizonte de manutenção, reprodução e incremento da qualidade de vida do povo, razão de ser da política como atividade. (idem, ibidem, p. 332)

O autor prossegue seu argumento afirmando a potência que carregam nossos Conselhos na medida em que fornecem maior legitimidade e validade às decisões políticas dos governantes, reavivando a democracia representativa. Ademais, funcionando em todas as esferas federativas, inclusive nos mais modestos e longínquos Municípios, mostram-se como importante solução concreta na articulação local do Estado (BERCLAZ, 2013).

Souza (2006) também enxerga nos conselhos de políticas brasileiros espaços alternativos ao dito 'novo gerencialismo público' nos países de terceiro mundo, buscando implementar políticas públicas mais participativas, encontrando apoio muitas vezes em organismos multilaterais, dispositivos constitucionais e alguns partidos políticos. Como exemplos brasileiros, fora os Conselhos, a autora também aponta os fóruns comunitários e o orçamento participativo. Focada em outro ponto inovador importante da experiência brasileira dos Conselhos, Gohn (2011) ressalta o quanto suas implementações enfatizam o debate em torno das políticas públicas, constituindo-se uma oportunidade de intervenção social participativa, periódica e planejada no tema, ampliando-se os conceitos de cidadania e o papel do Estado.

A iniciativa brasileira de controle social por meio dos conselhos de políticas públicas é considerada peculiar e salutar mesmo por pesquisadores estrangeiros, fruto de uma inovação democrática e que coloca o Brasil à frente de outros países⁵. Contudo, há limites nas possibilidades de intervenções destes órgãos, sendo comum na realidade dos conselhos também reuniões esvaziadas, com pouca transparência, pautas de interesse da gestão ou das associações integrantes, não investimento em publicidade oficial para divulgação do órgão, desestrutura física e de pessoal, falta de previsão financeira que lhes assegure orçamento compatível, não compreensão dos Membros quanto ao seu papel, dentre outros aspectos (BERCLAZ, 2013). Nesse ponto, vale a pena trazer também lição do autor gaúcho:

Longe de constituírem panaceia para a resolução dos múltiplos problemas da Política e do Direito como universos complexos, entende-se que a simples existência e a potencialidade dos conselhos repercutirem nessas esferas por meio do exercício intermitente da manifestação democrática do povo, ao contribuir para o alcance dos objetivos postulados pela República (artigo 3.º da Constituição), já serve para que a sua análise e consideração seja encarada com senso crítico, coragem e esperança (Op. cit, p. 334)

A natureza democrática desses órgãos colegiados assegura, portanto, que os seus resultados sejam fruto da luta política entre as forças de poder que os

5 MEZAROBBA, Glenda. **Adrian Lavalle**: No exercício da democracia. Estudo sobre mecanismos de controles não eleitorais revela caráter inovador da experiência brasileira. Entrevista. Edição 288. fev. 2020. Disponível em <https://revistapesquisa.fapesp.br/adrian-lavalle-no-exercicio-da-democracia/>, com acesso em 03 de fev. de 2021.

integram, o que assevera a democratização promovida pela Constituição Federal para o interior das políticas públicas, aproximando-as da soberania popular. Como esses colegiados foram inseridos no texto constitucional e as vicissitudes que permeiam suas concretizações, ainda que mais de 30 anos depois, serão o tema do próximo tópico.

2.2 Os conselhos na Constituinte e os pequenos Municípios

Apesar do aprofundamento do processo democrático que a inovação constitucional dos conselhos gera, com possibilidades de mitigação à crise democrática, como vimos no item anterior, importante asseverarmos que eles, dentro da experiência democrática brasileira não são fruto apenas de movimentos teóricos e acadêmicos internacionais, mas, precipuamente, da intensa luta pela redemocratização no Brasil que marcou o processo constituinte de 1987-88, com origem em reivindicações dos movimentos populares que conseguiram resistir às pressões da ditadura. Assim, antes de melhor compreendermos as dificuldades que esses arranjos de participação social municipais instituídos em 1988 hoje se deparam e ainda os meandros de atuação dos CMDCA's, objeto mais específico desse trabalho, é necessário compreender o contexto de criação desses colegiados.

Nesse diapasão, é impensável não abordar a ditadura militar. Para Gohn (2019), em verdade, o primeiro ciclo histórico de participação popular brasileiro deu-se na década de 1960, com forte mobilização de estudantes e trabalhadores, culminando, devido a uma série de outros fatores conjuntos, com o golpe militar de 1964. Nesse momento, como anota Rocha (2008, p. 133) “Com o autoritarismo militar emergiu um novo padrão de políticas sociais no país, em que a União centralizava a execução dos programas sociais existentes e unificava sob seu controle os recursos e serviços prestados (...) não contemplavam qualquer estratégia de participação popular.”

Avritzer (2002) pontua que foram mudanças sociais ligadas à ampliação da esfera pública brasileira, tais como florescimento de associações civis e organizações comunitárias, na década de 1970, decisivas para movimentos por ampliação de direitos em plena ditadura. A população desejava encontrar espaços

para ressoar suas demandas mais práticas por saneamento, urbanização, transporte etc. Segundo Rocha (2008), o arranjo social que culminou com a positividade dos arranjos participativos na estrutura do Estado Brasileiro em 1988, também teve origem na década de 1970:

A intensificação da participação social, entendida aqui como a participação da sociedade em espaços públicos de interlocução com o Estado, reflete a configuração de um tecido social que foi se tornando mais denso e diversificado desde meados dos anos 70, período de surgimento dos novos movimentos sociais. A Constituição Federal de 1988, por sua vez, coroou esse processo atribuindo relevância à participação da sociedade na vida do Estado, ao instituir vários dispositivos nas esferas públicas de âmbitos federal e local. p. 131

Mas foi na época denominada por Gohn (2019) como o 3º ciclo de participação social, a década de 1980, marcada pelas diretas já e o processo constituinte, que o país positivou no texto constitucional ao final aprovado a institucionalização de mecanismos de participação, como os conselhos. Sobre o movimento constituinte dos anos 1987-88 e a própria participação popular já ali institucionalizada anota Rocha (2008, p. 135):

A reivindicação por maior participação popular foi encaminhada para a Assembléia Constituinte por meio da proposta de garantia de iniciativa popular no Regimento Interno Constituinte. (...) O processo de emendas populares adotado pelo Regimento Interno da Assembléia Constituinte foi uma experiência pioneira no campo da institucionalização da participação da sociedade no âmbito da política nacional. Por meio das emendas populares a sociedade pôde participar ativamente do processo de elaboração da atual Carta Magna, apresentando propostas ao texto constitucional.

E foi assim que, segundo Moraes et al, (2021, p. 223),

A Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, incorporou no seu texto as reivindicações dos mais diferentes segmentos sociais. As experiências que se seguiram ao processo de Assembleia Constituinte pareciam caminhar na construção de uma sociedade democrática que não se satisfazia com os limites da representatividade

Em muito a Constituição construída procurou assegurar mecanismos de democracia direta, como os plebiscitos, referendos, lei de iniciativa popular, assim como da chamada democracia participativa, despontando ao longo da carta política aprovada conselhos gestores em políticas públicas nos âmbitos nacional, estadual e municipal, com representação do estado e sociedade civil.

Berclaz e Castro (2010) explicam a respeito da origem do princípio da democracia participativa na Constituição Federal e o impacto direto que sua adoção gera nas políticas públicas brasileiras.

Quando as políticas públicas eram decididas verticalmente, “de cima para baixo”, sua elaboração derivava de um planejamento unilateral e autoritário, sem discussão pela sociedade civil. Com o advento da Constituição Cidadã, após um longo período de escuridão ditatorial, evidenciou-se a necessidade de o povo integrar a construção das políticas públicas. Se, antes de 1988, estas eram planejadas no interior dos gabinetes climatizados, sem escuta popular, agora, com o princípio da democracia participativa (artigo 1o, parágrafo único, da Carta Magna), isso tudo deve (ria) ter ficado no passado, no baú da história. Coube ao princípio da democracia participativa permitir espaços de real poder de intervenção da sociedade civil sobre as questões políticas, baseando-se na paridade dos organismos sociais com o Poder Público. (op. cit p. 02)

Com isso, seguiu-se ao período denominado por Gohn (2019) como a 4ª fase da participação popular brasileira, pós constituição de 1988, quando as instituições de democracia participativa foram tiradas do papel para a prática democrática, florescendo mais efetivamente a partir dos anos 2000 e a gestão federal do Partido dos Trabalhadores, época a qual o país chegou a contar com 59 conselhos nacionais (Moraes et al, 2021, p. 227). O movimento foi acompanhado pela academia de perto, produzindo-se literatura que, se inicialmente possuía um toque ufanista, passou a arrefecê-lo ao longo dos anos, como melhor colocado pelos últimos autores acima citados (p. 225): “Passados os primeiros anos de conquistas legais, experimentações e estudos entusiastas, os limites e dilemas da participação começaram a falar mais alto”.

Nesse diapasão, Tatagiba (2002) conclui que, em termos de definição de políticas públicas, os resultados são pouco significativos, isso devido a alguns fatores como baixa representatividade dos conselheiros não governamentais - o que, por sinal, viria da parca cultura de associativismo nesses Municípios, corroborando para

instituições da sociedade civil fracas, só de papel, ou muito classistas - falta de qualificação para o exercício do cargo e baixa capacidade de proposição destes conselheiros em face do excesso de controle governamental e influência do projeto político dos eleitos.

Lubambo e Coelho (2005) também buscam em seus estudos aprofundar as estratégias de participação implementadas por atores sociais de políticas públicas nos estados de Pernambuco (PE) e Rio Grande do Norte (RN), concluindo que as maiores dificuldades de empoderamento são proporcionais a própria resistência em si da sociedade ao ideal de participação política. Resistência essa que em muito se originaria da falta de cultura cívica, principalmente nos municípios pequenos do Nordeste, com reduzidas experiências locais de associativismo, além da descrença no sistema político dada a convivência muito próxima com os governos locais.

Sobre o tema do comunitarismo e civismo como estratégias fundamentais para o desenvolvimento eficaz de instituições focadas em participação social vê-se tal abordagem desde a obra de Putnam, o qual a partir da experiência dos governos regionais italiana da década de 1970 buscou estudar o sucesso ou não dessas novas instituições e o que estaria na raiz delas. E à semelhança de Alexis de Tocqueville, importante referencial teórico do livro, concluiu pela importância da comunidade, cidadania e noções cívicas como determinante no aprofundamento democrático:

Certas estruturas e práticas sociais incorporam e reforçam as normas e os valores da comunidade cívica. (...) Diz que as associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático não só por causa de seus efeitos 'internos' mas por causa dos seus efeitos externos sobre a sociedade. No âmbito interno as associações incutem em seus membros hábitos de cooperação solidariade e espírito público. (...) A participação em organizações cívicas desenvolve o espírito de cooperação e o senso de responsabilidade comum para com os empreendimentos coletivos. Além disso, quando os indivíduos pertencem a grupos heterogêneos com diferentes tipos de objetivos e membros, suas atitudes se tornam mais moderadas em virtude interação grupal e das múltiplas pressões. Tais efeitos, é bom que se diga, não pressupõem que o objetivo manifesto da associação seja político. Fazer parte de uma sociedade feônica ou um clube de ornitólogos pode desenvolver a autodisciplina e o espírito de colaboração (PUTNAM, 2006, p. 103-104).

Em verdade, a participação social constitui-se como instrumento poderoso de garantia de direitos e construção de políticas públicas mais populares, mas, que de per si, não alterará a conjuntura das políticas públicas que atua senão diante de

outras mudanças sociais significativas. Como esclarecem Moraes et al (2021, p. 235), a solução para enfrentar a inefetividade apontada das instituições participativas, seja nesses e em outros estudos, precisa passar pelo reconhecimento de tomá-las “(...) pelo que são, espaços formais de diálogo, negociação e, em alguns casos, compartilhamento de poder com a esfera governamental, espaços de vocalização e defesa de demandas geradas em outros espaços sociais”.

Nesse sentido, dentro do contexto municipal, importante lembrarmos as ditas ‘velhas estruturas de poder’ por Van der Brooke e Pamplona (2018) a que os conselhos se encontram submetidos nessa seara federativa, tornando ainda mais difícil a implementação de seus objetivos de partilha de poder efetiva para a formulação de políticas que possam de fato atender às demandas locais. Afinal, como frisam, a partir de Faoro, as autoras acima citadas dizem que “(...) verificam-se, na realidade histórica brasileira, a consolidação e a permanência de uma estrutura político-social institucionalizada de dominação patrimonialista que, há seis séculos, predomina no poder” Brooke e Pamplona (2018, p.28). E, mais especialmente nos Municípios e na esfera de poder local, a questão se acentua, como bem já frisara Leal (2012) ao estudar o fenômeno do coronelismo, em meados do século passado:

É fora de dúvida que a mentalidade municipal tem predominado em nossas eleições. Mas é um erro supor que o chefe local assim procede por mero capricho ou porque nele não tenha despontado ou esteja pervertido o sentimento público. (...) Para falar em termos de generalização, computados os altos e baixos de sua conduta, o “coronel”, como político que opera no reduzido cenário municipal, não é melhor nem pior do que os outros, que circulam nas esferas mais largas. Os políticos “estaduais” e “federalistas” — com exceções, é claro — começaram no município, onde ostentavam a mesma impura falta de idealismo que mais tarde, quando se acham na oposição, costumam atribuir aos chefes locais. O problema não é, portanto, de ordem pessoal, se bem que os fatores ligados à personalidade de cada um possam apresentar, neste ou naquele caso, características mais acentuadas: ele está profundamente vinculado à nossa estrutura econômica e social (LEAL, 2012, p. 32).

Augusto (2018), ao estudar com mais profundidade o tema do municipalismo do interior brasileiro, retomando Leal acima citado, Caio Prado Júnior e Sérgio Buarque de Holanda, assevera:

Diante desses três autores pátrios, percebe-se que a sociedade brasileira se desenvolveu à custa de relações espúrias e de troca de favores entre os governos e governantes, onde lideranças tradicionais patrimonialistas se perpetuam no comando dos municípios interioranos, impondo o autoritarismo e assédio moral a toda população local, pouco preocupado na realização de políticas públicas que se amoldem as normas constitucionais e como os direitos fundamentais, pois tratam a localidade como sua propriedade privada. Assim, constata-se que o ente municipal brasileiro está completamente arraigado no modelo patrimonialista, onde há total centralização dos processos decisórios e políticos, havendo um monopólio de poder nas mãos do chefe do Executivo. Essa centralização do poder na pessoa do prefeito é de suma importância para a dominação e controle do município, pois só assim ele pode neutralizar o surgimento de líderes, novas forças e micropoderes insurgentes dentro da própria Administração Pública (AUGUSTO, 2018, P. 32-33)

Assim, percebe-se que as inovações constitucionais da redemocratização, em geral, dentre várias os conselhos, muito embora implicassem em mudanças estruturais importantes para a sociedade brasileira, na prática possuem dificuldades de se concretizar em razão da manutenção contraditória no seio social, mesmo mais de 30 anos depois da nova Carta, de antigas práticas políticas (FREY, 2000). Porém, o que não se pode perder de vista, como salienta Moraes et al (2021, p. 236) é que a participação social representa “Mais que um somatório de instituições e procedimentos, a participação, enquanto ideia, envolve muito mais que isso, envolve a luta contra a desigualdade, a exclusão, a opressão, envolve o permanente debate sobre as relações Estado/sociedade, envolve, enfim, o debate sobre a democracia”, o período histórico de conquista de direitos e políticas públicas cujo florescimento está ligado à consolidação dessas instituições e o quanto abandonar a participação em nada ajudaria à concretização de direitos, políticas efetivas e os objetivos da República, ao contrário, quiçá contribuísse para a manutenção dessas forças de poder.

Em verdade, o abandono histórico dessas instituições, em exato, apresenta-se como uma das marcas do atual peculiar contexto democrático brasileiro, no qual um projeto de autoritarismo toma contornos cada vez mais definidos ao promover uma contração da participação popular brasileira, como vem destacando o Professor Avritzer em seu curso recente na Universidade Estadual do Ceará e Moraes et al (2021). Nesse sentido, impende registrar o decreto 9759/2019, o qual extinguiu ou reduziu drasticamente todas as formas de consulta popular tradicionalmente

estatuídas, inclusive Conselhos de Direitos criados por lei, ensejando necessidade de reedição e de limitação de seus efeitos judicialmente pelo STF.

Por conseguinte, ao reverso, é a responsabilização para com a cura do ‘doente’, utilizando-se aqui a metáfora de Moraes et al (2021), ao tratar das instituições de participação social no presente contexto, que irá garantir tais ideais, precipuamente, dado o contexto deste trabalho, nas políticas públicas de infância e juventude aonde o papel dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente é fulcral. E quem pode colaborar em tal tarefa é justamente o Ministério Público, instituição também reformada na ordem institucional inaugurada pela CF.88 e alçada à instituição de defesa do regime democrático. Mas esses serão os temas dos dois próximos sub itens desse trabalho.

2.3 Políticas Públicas infantis no contexto da CF-88 e a centralidade do CMDCA

A compreensão da centralidade do CMDCA dentro do atual desenho das políticas públicas infantis brasileiras pode ser obtida de diversas formas. Seja pela leitura literal da Constituição Federal em seu artigo 227, parágrafo 7⁶ que estatuiu a participação popular por meio de entidades representativas como diretriz de atendimento das políticas de infância. Ou pelo conhecimento do ECA, no seu artigo 88, II⁷, ao disciplinar as diretrizes da política pública de atendimento voltada a esse público, figurando assim os Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente como órgão misto de deliberação e controle dessas políticas em todas as esferas federativas. Ou através do manuseio das resoluções do CONANDA, dentre elas nº 105/2005⁸ que concedeu ao órgão poderes de vincular os gestores públicos, no âmbito da infância, quanto ao teor de suas decisões aprovadas em resoluções.

6 “Art. 227 (...)§ 7º No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204. Art. 204. II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.” BRASIL, 1988

7 “a 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 meios de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais. Depois, de acordo com” BRASIL, 1990

8 “§ 2º. As decisões do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, no âmbito de suas atribuições e competências, vinculam as ações governamentais e da sociedade civil organizada, em

Mas nenhuma dessas explicações acima traduz a importância do órgão para elas senão passando anteriormente pela construção da doutrina da proteção integral à infância no Brasil, imprescindendo, então, de uma análise histórica da República Brasileira, perpassando novamente pela ditadura e redemocratização. Como destaca mais especificamente Rizzini (2011), a história do atendimento à infância e juventude no Brasil é marcada por uma eterna sucessão de responsáveis, começando pelos jesuítas, geralmente marcada por clientelismo, paternalismo e relações espúrias entre o público e o privado, com o escopo de controle, não de promoção de direitos:

No que se refere ao caso específico das políticas dirigidas à infância, prevaleceu, no Brasil até o presente, a “necessidade” de controle da população pobre, vista como “perigosa”. Manteve-se, pois, o abismo infranqueável entre infâncias privilegiadas e menores marginalizados. Impuseram-se reiteradamente propostas assistenciais, destinadas a compensar a ausência de uma política social efetiva, capaz de proporcionar condições equitativas de desenvolvimento para crianças e adolescentes de qualquer natureza” (RIZZINI, p. 16-17).

Já Faleiros (2011), citando um autor de 1902, assevera a inexistência de qualquer lei de proteção à infância nos primórdios da instauração da República, prevendo, ao reverso, prisão e trabalho a partir dos 9 anos de idade para os infantes, além de critérios p punições com base em ‘discernimento’. Só em 1927, sob alguma decadência de práticas de *laissez faire* liberais operada alguns anos antes, restou aprovado uma legislação sob a ótica da proteção dos higienistas e juristas à infância brasileira, o Código de Menores de Melo Matos.

Muito embora ainda marcado pelo clientelismo e paternalismo, cumpre registrar, houve importantes inovações dessa normatização para as políticas infantis: vigilância da saúde da criança, lactantes e nutrízes; abolição formal da roda dos expostos, apesar do registro secreto; proteção pelo código até os 18 anos; imunidade processual penal ao menor de 14 e garantia de processo especial para os entre 14 a 18 anos, abolindo-se a regra criticável do ‘discernimento; criação do juízo privativo de

menores, com amplos poderes, a partir do critério hermenêutico da “boa ou má índole da criança”; proibição do trabalho a menores de 12 ou 14 sem instrução completa e criação de obrigações do Estado para com a infância, como o ensino público, ainda que não tenha sido implementadas.

Após anos de alguma estabilidade, no governo militar, marcado por forte caráter repressivo e aumento da desigualdade social, a questão da atenção à infância ressurge. A partir de críticas ao modelo de Melo Matos, ainda que sem revogar o citado código inicialmente, opta-se por modificar a FUNABEM da Era Vargas, incutindo à política um meio de controle social, sempre em nome da segurança nacional e estimulando a criação estadual de Fundações do Bem Estar do Menor (FALEIROS, 2011). Em 1974, porém, é apresentado projeto de lei dissociado já do que os documentos internacionais mais modernos previam à época de direitos para criança e adolescente, vale ressaltar, e que só restou aprovado, porém, em 1979, quando ficou conhecido mais genericamente como código de menores, tendo 11 anos de vigência até o ECA.

Como pilar hermenêutico da nova e ao mesmo tempo já velha normativa inaugurada, vale destacar a adoção da doutrina da situação irregular, verdadeiro consenso jurídico à época, que assim definiu quais eram os ‘menores’ sujeitos as suas medidas, quais sejam, aqueles em privação de condições essenciais de subsistência, saúde e instrução por omissão, ação ou irresponsabilidade dos pais ou responsáveis, vítimas de maus-tratos; por perigo moral; privação de representação legal, desvio de conduta ou autoria de infração penal (FALEIROS, 2011). Para reparar tais situações a codificação previa um instrumento polêmico: mais poderes aos Juízes, consagrados a uma espécie de ‘tutores’ dos ‘menores’ submetidos a sua jurisdição.

Durante o curto período de vigência do citado código observou-se que a política da infância ali estatuída como um todo, foi um fracasso (VOGEL, 2011), só potencializado em razão da maior concentração de renda típica da ditadura. Tanto é que a própria FUNABEM assim o admitiu em seu relatório final de avaliação de 1987. Se é que existiu um lado bom desses fatos históricos é que diante do contexto dado e precipuamente dos debates da redemocratização e a luta por eleições diretas, abriu-se o caminho para que a sociedade civil, ONGs e outros atores sociais como a Igreja propugnassem por mais direitos para as crianças e adolescentes, agora embasados também nos documentos internacionais mais modernos sobre o tema, como as

Regras de Beijing de 1985, as Diretrizes de Riad de 1988 e a Convenção das Nações Unidas sobre os direitos da criança de 1989.

Vale destacar que, segundo Van der Brooke e Pamplona (2018), o grande diferencial dos movimentos sociais voltados para a causa da infância do Brasil, à época, era a defesa da doutrina da proteção integral, dada a magnitude dos direitos que ela consagra, o que já era apregoado por esses defensores desde o final da década de 1970:

A mencionada Doutrina da Proteção Integral, por sua vez, representa uma quebra de paradigma às doutrinas do Direito Penal do Menor e da Situação Irregular e teve suas bases lançadas na Declaração Universal dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1959, considerando que a criança, em decorrência de sua imaturidade física e mental, precisa de proteção e cuidados especiais, inclusive de proteção legal apropriada, antes e depois do nascimento. (...) Na sociedade brasileira do final da década de 1970 e início dos anos de 1980, em contraposição às práticas assistencialistas que se apoiavam na Doutrina da Situação Irregular, movimentos sociais de diversos setores articularam-se em prol da efetivação de práticas de defesa da criança e do adolescente, fundamentadas na referida Doutrina da Proteção Integral - prevista na Declaração Universal dos Direitos da Criança (Brooke e Pamplona, 2018, p. 16-17)

A chamada Comissão Nacional da Criança Constituinte, criado por meio de uma portaria interministerial, mas a partir da movimentação social já citada, chegou a conseguir 1 milhão e duzentas mil assinaturas e fazendo lobby para criação de uma frente parlamentar suprapartidária pelos direitos da criança e do adolescente (FALEIROS, 2011). Em mesmo sentido registram Van der Brooke e Pamplona (2018, p. 17-18):

Como resultado dessa campanha, tomou forma uma Emenda Popular também denominada Criança e Constituinte, que reivindicava direitos básicos para a criança e o adolescente, tendo sido a recordista absoluta em número de assinaturas, ao atribuir destaque à “participação da população em geral na questão da criança e do adolescente (...).

Então, como bem anota Rizzini (2011, p. 28), se deu a incorporação da doutrina da proteção integral à Constituição Brasileira, sendo o próprio ECA uma decorrência:

Esse movimento conseguiu inscrever sua proposta na Constituição de 1988, sob a forma do artigo 227, que manda assegurar, com absoluta prioridade, os direitos de crianças e adolescentes, incumbindo desse dever a família, a sociedade e o Estado, aos quais cabe, igualmente, protegê-las contra qualquer forma de abuso. De tudo isso resultou o Estatuto da Criança e do Adolescente e, com ele, supostamente, um novo paradigma jurídico, político e administrativo, destinado à resolução da problemática da infância e da juventude no Brasil.

Em verdade, o movimento democrático pelos direitos da criança foi tão forte que, como denominou Vogel (2011, p. 307), tivemos um verdadeiro '*ciclo de mutação*' naquela mesma década de 1980, com a aprovação do novo texto constitucional, edição do ECA e a consequente revogação do código de menores da ditadura. Nesse diapasão, destaca Faleiros (2011, p. 81) ao comentar mais especificamente os impactos da criação do ECA na política de atendimento à infância:

Estatuto da Criança e do Adolescente, de julho de 1990, revoga o Código de Menores de 1979 e a lei de criação da FUNABEM, trazendo detalhadamente os direitos da criança e do adolescente já em forma de diretrizes gerais para uma política nessa área. Adota expressamente em seu artigo 1º a Doutrina da Proteção Integral que reconhece a criança e o adolescente como cidadãos; garante a efetivação dos direitos da criança e do adolescente; estabelece uma articulação do Estado com a sociedade na operacionalização da política para a infância com a criação dos Conselhos de Direitos, dos Conselhos Tutelares e dos Fundos geridos por esses conselhos; descentraliza a política através da criação desses conselhos em níveis estadual e municipal, (...).

Ora, passar a enxergar as crianças como sujeito de direitos, isto numa Constituição fruto de muita luta popular, precipuamente nessa matéria, acabou trazendo para as políticas públicas infantis um modelo de atendimento descentralizado e baseado em participação popular, voltado para a emancipação de controle estatal e maior oferta de direitos. Nesse sentido, diz Machado (2013, p. 81-82) que

Com a mudança de paradigma, passou-se a tratar as crianças e adolescentes como titulares de direitos fundamentais, sendo as políticas públicas instituídas principalmente através do ECA de natureza emancipatória. Neste contexto, a CF.88 preconizou a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, conforme dispõem os artigos 227, parágrafo 7 e

204. Esta participação qualificada foi reforçada pela Lei 8069\90. De acordo com o ECA, uma das diretrizes da política de atendimento é a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação paritária (...) Ao lado da gestão colegiada das políticas públicas, o ECA também enfatiza a perspectiva da descentralização, de modo a implica o fortalecimento das políticas locais e o papel dos conselhos municipais (...)

Nesse aspecto, mencione-se que o Conselho Municipal de Direitos figura como diretriz de atendimento preconizada pelo ECA, consoante definição no artigo 87, inciso II. Aliás todo o papel do CMDCA na política pública de infância e juventude traçada pelo Estatuto merece destaque, tratando-se de órgão que pode atuar desde a sua formulação, na medida em que possui poder deliberativo, inclusive com efeito vinculativo dos gestores, até mesmo a sua avaliação e controle, na medida em que lhes competem não só a fiscalização em geral da política, como também a gestão de recursos, quando da gestão do Fundo da Infância e Adolescência, bem como o cadastramento das entidades que a ofertam. Fulcral, porém, destacar que esses colegiados não são órgãos executores dessas políticas públicas. Pelo contrário, o que lhes cabe é o controle do ente municipal com a conseguinte cobrança para a aplicação das ações planejadas. Nesse sentido, conceitua-os Digiácomo (2021):

Pode-se definir o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente como um órgão intersetorial, de composição mista e paritária entre governo e sociedade civil organizada, existente em todos os níveis de governo (municipal, estadual e Federal) que, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Constituição Federal, detém a competência e a legitimidade (diga-se: o poder-dever) para deliberar políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente, bem como a prerrogativa de controlar as ações do administrador público encarregado de sua efetiva implementação⁹.

Registre-se que o ECA não pontua com precisão as atribuições do CMDCA, fazendo- o apenas de forma esparsa (MACHADO, 2013). Assim, estão espalhados pela Lei 8069\90 os dispositivos que regulamentam a atuação do CMDCA, sendo eles: a regulamentação de políticas públicas (art. 227, parágrafo 7 e 204 da CF.⁸⁸¹⁰ e 88

9 DIGIÁCOMO, Murilo José. **As APMFs e os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente**. Disponível em <http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=385>. Acesso 18.06.2021

10 Idem, ibidem nota de rodapé n. 10

inc. II¹¹ do ECA), cadastramento e fiscalização de entidades de atendimento (arts. 90 e 91 ECA¹²), conselho tutelar (art. 139 ECA¹³), controle social e FIA (arts. 88, inc. IV¹⁴, 214, 260, parágrafo 2 e 260-I¹⁵). Ademais, cumpre salientar que o Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente, também previu em sua resolução n. 105 de 2006 atribuições mais específicas nessas searas apontadas pelo ECA, conforme veremos mais adiante. Mas, esse caráter esparso da regulamentação de seu funcionamento não é a única peculiaridade dos CMDCAs frente aos demais conselhos de políticas públicas.

Em verdade, as políticas a serem por eles regulamentadas e controladas, como lecionam Da Costa, (1993), e Goulart (2021), encontram-se centradas em 4 linhas de atendimento: as políticas sociais básicas, referentes aquelas universais de saúde, educação, cultura, e outras; as políticas de assistência social, dever do Estado

11 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;

12 Art. 90 (...) § 1º As entidades governamentais e não governamentais deverão proceder à inscrição de seus programas, especificando os regimes de atendimento, na forma definida neste artigo, no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual manterá registro das inscrições e de suas alterações, do que fará comunicação ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária. (...) § 3º Os programas em execução serão reavaliados pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, no máximo, a cada 2 (dois) anos, constituindo-se critérios para renovação da autorização de funcionamento: I - o efetivo respeito às regras e princípios desta Lei, bem como às resoluções relativas à modalidade de atendimento prestado expedidas pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, em todos os níveis;

13 Art. 139. O processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em lei municipal e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e a fiscalização do Ministério Público.

14 Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: (...) IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

15 Art. 214. Os valores das multas reverterão ao fundo gerido pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do respectivo município.

Art. 260. (...) § 2º Os conselhos nacional, estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente fixarão critérios de utilização, por meio de planos de aplicação, das dotações subsidiadas e demais receitas, aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de crianças e adolescentes e para programas de atenção integral à primeira infância em áreas de maior carência socioeconômica e em situações de calamidade. (Redação dada pela Lei nº 13.257, de 2016)

Art. 260-I. Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, estaduais, distrital e municipais divulgarão amplamente à comunidade: (...) III - os requisitos para a apresentação de projetos a serem beneficiados com recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, estaduais, distrital ou municipais; IV - a relação dos projetos aprovados em cada ano-calendário e o valor dos recursos previstos para implementação das ações, por projeto; V - o total dos recursos recebidos e a respectiva destinação, por projeto atendido, inclusive com cadastramento na base de dados do Sistema de Informações sobre a Infância e a Adolescência; e VI - a avaliação dos resultados dos projetos beneficiados com recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente nacional, estaduais, distrital e municipais.

para parcelas da população em situação de vulnerabilidade ou privação econômica; as de proteção especial, voltadas, no âmbito da criança e do adolescente às que estejam em situação de risco ou de violação de direitos e as de proteção jurídico-especial, voltadas justamente à defesa dos direitos violados, por meio das instituições do sistema de justiça e sociedade civil.

Assim, dado ao âmbito especificamente complexo dessas políticas que gerenciam, inclusive, é que se vê surgir a principal dificuldade dos conselhos, de compreender temas de diversas outras políticas e esferas de conhecimento, além de precisar então conciliar mais atores políticos e interlocutores institucionais, como anotam Custódio e Souza (2018, p. 176-177):

Com um diferencial em relação aos demais conselhos, o Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente não demarca uma única política setorial, mas estabelece que as políticas de sua alçada possuem um público que exige, por determinação legal, prioridade absoluta em todas as políticas públicas. Em cada política especificamente o público infanto-juvenil deve ser absolutamente priorizado e a ele reservado a proteção integral, isto é, nenhuma ação poderia – por definição – lhe ser dirigida de forma isolada ou fragmentada, mas sim articulada com todo o conjunto de políticas para garantir os direitos integralmente. (...) Assim, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente enfrentam dificuldades de duas ordens: gerir de forma participativa as políticas de garantia e, ainda, articular estas com os diversos setores e organizações igualmente responsáveis por políticas sociais direcionadas à infância e adolescência. O município, dessa forma, é o espaço adequado, ideal, para que bem se relacionem população e autoridades políticas, por ser esse espaço facilitador do diagnóstico das demandas sociais e da participação motivada e responsável da sociedade na busca da solução dessas demandas (...)

Em verdade, apesar dos avanços técnicos e teóricos, as políticas de infância vivem o mesmo paradoxo de outras instituições e direitos oriundos da construção social que propiciou a redemocratização brasileira na década de 1980. Em muito uma posição de vanguarda legislativa, porém, seguida de pouca efetividade em termos fáticos, diante de indicadores sociais (RIZZINI, 2011). E, no caso do ECA, elogiado fora do país, mas pouco compreendido internamente, tal descompasso pode ser extremamente prejudicial aos direitos infantis ali estatuídas, já que propostas de sua revogação não faltam e fortalecem-se em exato desse insucesso, razão pela qual a efetivação dos conselhos, enquanto instância local, paritária, deliberativa e de controle dessas políticas seria ainda mais imperativa. Nesse diapasão,

O melhor impulso que pode ter a implantação do Estatuto, virá sem dúvida de sua capacidade para revelar-se um instrumento eficiente na resolução da problemática social da infância e da juventude no país. Tem que mostrar resultados a curto, médio e longo prazos. Nisso, por sua vez, dependerá dos Conselhos e Fundos, que são os dispositivos de implementação no cotidiano da sociedade brasileira. Para isso será preciso, não só ampliar o processo de sensibilização, mas também, e, sobretudo, dar aos Conselhos melhores armas para desempenho de suas funções. Em suma, não basta que haja Conselhos funcionando, é preciso que o façam com a máxima eficiência, para gerar um efeito-demonstração capaz de converter os atores sociais relutantes ao ponto de vista do Estatuto (VOGEL, 2011, p. 320).

A questão é que o modelo participativo erigido pelos conselhos para as políticas da infância, e em consonância com o projeto político constitucional como um todo, sujeita os direitos criados às correlações de forças políticas e blocos de poder do momento, o que também acontece com os outros conselhos, como visto no item anterior desse trabalho, levando a uma não linearidade dos avanços. Mas, nesse aspecto, vale lembrar que outras instituições que foram criadas pelo texto constitucional e que em muito se relacionam não só à temática da infância, como também a própria defesa da participação social, precisam agir, como o Ministério Público, tema dos próximos sub itens da seção.

2.4 Do Ministério Público brasileiro que emerge da CF88 a 2022

Nem sempre o Ministério Público brasileiro teve a roupagem atual. Em verdade, a instituição ministerial teve seu desenho totalmente redefinido pela redemocratização operada pela Constituição de 1988, para além da mera promoção da persecução penal estatal, mas, precipuamente, como agente de transformação social por meio da indução de políticas públicas. Na verdade, asseverando o caráter único do desenho constitucional da instituição no mundo, aduz a socióloga Sadek que “Quando as pessoas se gabam da existência só no Brasil da jabuticaba, retruco imediatamente observando que o que, de fato, existe só no Brasil é o nosso Ministério Público” (SADEK, 2009, p. 4). Em sentido similar, endossando a peculiaridade mundial da instituição, mas, precipuamente, relacionando-a ao contexto democrático brasileiro da época, anota Kerche (2010, p. 107-108)

O Ministério Público pode ser considerado, do ponto de vista institucional, a maior novidade trazida pela Constituição de 1988, mesmo quando comparado aos Poderes de Estado ou outras instituições como o Exército ou o Banco Central. Ou seja, mesmo com modificações, as atribuições básicas dessas instituições e Poderes foram mantidas. De fato, o Legislativo continuou bicameral; o Executivo manteve suas atribuições administrativas e preservou grandes poderes para legislar; (...). Quanto ao Ministério Público, entretanto, há um claro ponto de inflexão. Antes de 1988, tratava-se de uma instituição ligada ao Executivo, responsável principalmente pela ação penal pública. Após a Constituição de 1988 o Ministério Público passa a ser independente de todos os poderes de Estado e detentor de atribuições extremamente reforçadas de representante da sociedade, inclusive para questões coletivas de fundo civil, (...).

Mas, para compreendermos o peso real dessas inovações, importante primeiro termos clareza do papel tradicional consagrado da instituição na história do país. Nesse diapasão, vale ressaltar que antes mesmo da República o Brasil já contava com Ministério Público, isto desde 1832 com a promulgação do Código de Processo Criminal, delimitando-se inicialmente à figura do Promotor de Justiça a persecução penal. Com o início da República sob a égide da Carta Política de 1891, muito embora o *Parquet* à época já contasse com dois decretos regulamentando-o, o texto da constitucional em si apenas previu a figura do Procurador Geral da República. Foi na Constituição de 1934 que o MP passou a ter assento constitucional, independente dos outros poderes, com previsão de concurso e estabilidade. Nas Cartas autoritárias de 1937 e 1967\69, a instituição foi alçada a braço direto do Poder Executivo, uma vez que a nomeação de sua chefia poderia ser estranha aos quadros, pelo Poder Executivo e sem qualquer necessidade de chancela do Legislativo (GOULART, 2021).

Já a Constituição democrática de 1946 manteve as conquistas de 1934, acrescentando o sistema de promoções e a inamovibilidade, mas também a anacrônica representação judicial dos interesses do governo pelo Ministério Público, sendo a atual Carta Magna, portanto, o verdadeiro divisor de águas institucional. Foi ela que, segundo JATAHY (2014, p. 34), conferiu ao MP “sua nova posição institucional, como agente de transformação social e sua posição diferenciada perante os demais poderes constituídos”. E, nesse sentido, é importante termos em mente como se chegou ao desenho institucional que acabou ali inscrito.

Para Kerche (2010), a dita tese do ‘cochilo’, isto é, de que os parlamentares constituintes só aprovaram as sugestões de texto constitucional da Confederação

Nacional do Ministério Público, a CONAMP, para a instituição porque não compreenderam a magnitude do que estavam aprovando, é falsa. Comprovando o que alega, o autor nos traz um trecho do discurso do deputado Plínio de Arruda Sampaio, constituinte pelo PT paulista, obtido junto aos anais da assembleia constituinte, no qual ele frisa que estavam criando um “(...) um órgão fiscalizador que não se pendura em qualquer dos três poderes de Montesquieu. Por que estamos propondo autonomia financeira para este órgão? Porque queremos um fiscal forte”. (op. cit. p. 106).

Da mesma forma, frisa Kerche (2010) seria um erro considerar que as conquistas foram oriundas de mero lobby da CONAMP, afinal, esse instrumento era o mais do trivial naquele momento junto aos constituintes, e nem todas as instituições lograram conquistas tão inovadoras, como já visto no primeiro parágrafo deste subitem, não obstante as suas tentativas. Em verdade, como bem frisa o autor, foi o conjunto de correlações de forças políticas típico do período da redemocratização brasileira que possibilitou a tamanha inovação institucional citada (op. cit. p. 135).

(...) o Ministério Público responde a diferentes aspectos da cultura política presentes na Assembleia Constituinte (...): a percepção que os direitos individuais de tradição liberal não são suficientes; a identificação do Estado como agente privilegiado na regulação da economia e da cidadania; e, finalmente, a busca de alternativas à representação política através da democracia representativa e dos partidos políticos. O novo Ministério Público é facilmente “vendável” como projeto pois, de certa forma, pode preencher diferentes concepções que balizaram a feitura da Carta Constitucional de 1988. O Ministério Público, portanto, não é uma instituição diferenciada ou destoante do conjunto da Constituição. Pelo contrário. É coerente com os aspectos relevantes levantados por praticamente toda a bibliografia sobre a Assembleia Nacional Constituinte.

Posto tal histórico, a Constituição de 1988 então prescreveu no seu artigo 127 ao Ministério Público o conceito de instituição permanente e essencial ao funcionamento da justiça, dirigida à defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, trazendo no artigo 129 os instrumentos para tais fins, como o poder requisitório e de notificação, o inquérito civil público e a ação civil pública. Nesse artigo também se delineou outras funções institucionais de relevo, algumas ampliadas ante os modelos anteriores, como a titularidade da ação penal pública e proteção do patrimônio público e social, além do meio ambiente e outros direitos difusos e coletivos, e outras totalmente novas, como

a defesa dos direitos dos povos indígenas, controle externo da polícia e o zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados constitucionalmente (BRASIL, 1988).

Quem procura registrar o peso dessas novas atribuições ao comentar sobre as funções de defesa da ordem jurídica, regime democrático e direitos sociais e individuais indisponíveis é Goulart (2021, p. 133): “Trata-se de missão histórica de largo e profundo alcance, implicando intervenção transformadora da realidade.” Para fazer frente a tais atribuições de relevo, a Constituição em seu texto busca assegurar a instituição algumas garantias para os seus membros, como vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade salarial, bem como um rito próprio para nomeação e exoneração de seu chefe, a qual, por sinal, foi considerando o avanço mais tímido dentre aqueles promovidos e que não privilegiou uma maior democratização interna da instituição (GOULART, 2021), sendo a única parte que acabou distante do pretendido pela CONAMP (KERCHE, 2010). Porém, tão importante quanto ter as garantias necessárias para executar essas novas funções institucionais é ter a exata dimensão do que significa cada uma. E, no contexto de nosso trabalho nos centraremos na defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Quanto a primeira, impende de logo registrar a lição de Berclaz (2018, p. 114): “Defender o regime democrático, definitivamente, não é apenas atuar em eleições a cada 2 anos, não pode ser só isso”. Ora, a democracia brasileira expressa-se tanto através das instituições representativas tradicionais, como o parlamento, dos mecanismos de participação direta, como referendo e plebiscito, e ainda os espaços de participação social, como os conselhos e conferências (GOULART, 2021). Assim, somente atuar como Ministério Público eleitoral a cada 2 anos é defender apenas a parte representativa do nosso modelo democrático, renegando a defesa do regime democrático em sua inteireza. Nesse sentido, também temos a lição de TARIN (2009) para quem a cidadania é contínua construção, para além do voto, sendo impossível “dissociar a democracia da cidadania” (idem, ibidem, p. 55).

Ademais, Berclaz (2013; 2018) defende que afora a atuação eleitoral, as Promotorias de Justiça se dediquem a estimular ou postular o uso da gestão orçamentária participativa, realização de audiências públicas, criação e instalação dos conselhos gestores de políticas, observação da periodicidade das conferências

populares e articulação das instituições participativas com as tradicionais representativas. Quem soma a esse debate, contemporaneizando-o aos desafios atuais do Parquet nessa seara é Daher (2021, p. 101) afirmando que

Um dos grandes desafios da democracia da atualidade, por conseguinte, é estabelecer uma rede de comunicação direta entre o Estado e os cidadãos que resulte em um aprofundamento democrático e em uma maior transparência e eficiência da atividade administrativa. O MP como instituição permanente, cuja função precípua é a de defesa e do fortalecimento da democracia, tem o dever fundamental de prestar contas quanto à sua atuação e de construir redes para a efetiva participação comunitária.

Já a incumbência de defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, inscrita no artigo 127, correlaciona-se de forma mais direta a pelo menos uma função institucional prevista no artigo 129, inciso III, também já citada, que é a promoção do inquérito civil público e da ação civil pública para a proteção de interesses difusos e coletivos em geral. Nesse aspecto, impende ressaltar a Carta de 1988 como objetivo estratégico da República Brasileira para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, voltada à erradicação da pobreza, redução de desigualdades sociais e regionais, e à promoção do bem de todos, sem preconceitos (BRASIL, 1988). E se o Ministério Público é instituição essencial e permanente da República, precisa também estar em sintonia com esses objetivos, sendo deles então dos quais se deflui as funções institucionais citadas (GOULART, 2021). Nesse diapasão, o autor destaca (op. cit, p. 193):

A defesa de interesses difusos e coletivos implica, em regra, interferência nas relações estruturais da sociedade, portanto, nas relações de produção, de poder e de saber. Realça as contradições sociais e, por isso, apresenta potencial transformador. Ou seja, se bem trabalhada pode abrir caminhos para mudanças de caráter estrutural, que cumulativamente contribuem para a transformação da sociedade.

Desse modo, materializando os direitos difusos e coletivos como respostas do Estado Brasileiro a problemas sociais identificados, precisam ser encaradas as políticas públicas, o que as relaciona frontalmente com o desenho constitucional ministerial. Ademais, como nos lembra, Bucci (2013), tais políticas recebem inequivocamente algum tratamento legal, seja na própria Constituição, lei ou qualquer

ato normativo infralegal, sendo também incumbência do Ministério Público a defesa da ordem jurídica. Assim, não obstante as críticas de Kerche (2009) quanto à falta de accountability interno e externo institucional para o melhor desempenho da atuação quanto a direitos sociais, resta assente na literatura que para garantir a cidadania através da promoção desses direitos prometidos pelo texto constitucional, o Ministério Público inequivocamente acaba lidando com políticas públicas.

Nesse sentido, concluem Gonçalves (2018, p. 420) que é “Inegável, portanto, a relevância do papel a ser cumprido pelo Ministério Público no que tange à efetivação das políticas públicas, em especial daquelas voltadas aos direitos fundamentais e sociais” e Smanio (2018, p. 396), quando diz que “Portanto, cidadania e políticas públicas são realidades jurídicas que devem estar ligadas em sua existência e legitimidade. O Ministério Público deve atuar de forma a implementar, fiscalizar e efetivar as políticas públicas para a defesa dos direitos da cidadania (...)” e AGUIAR (2009, p. 7) “É, pois, ínsita e natural às suas próprias finalidades a intervenção ministerial fiscalizando e exigindo a produção de políticas públicas comprometidas com os objetivos maiores que traçados pelo documento que recriou nosso Estado de Direito no final do século XX”. Da mesma forma, Tuoto, Tiepo e Bonfim (2021) para quem a atuação em políticas públicas do MP é uma exigência do artigo 129 inciso II da Constituição Federal e a assunção da instituição do papel de Ombudsman. Afinal, não há direitos, sem políticas que os garantam.

Contudo, tal atuação não se dá de qualquer maneira, restando em certa maneira pacífico alguns limites. Inicialmente, Kozicki e Coelho (2013 p. 392), partindo do ciclo de formação de políticas trazido por Frey (2000), assentam quanto à impossibilidade de o Ministério Público atuar como formulador ou implementador dessas políticas, “mas cobrar, exigir, mediar, facilitar o diálogo no afã de incluir na pauta política os problemas que afligem a sociedade”. No mesmo sentido, partindo também do ciclo de Frey e assentados na impossibilidade do órgão atuar como formulador ou implementador, vê-se Teixeira (2021) e Tuoto, Tiepo e Bonfim (2021), os quais ainda apontam para a necessidade da instituição se fazer presente nos espaços políticos aonde se dão tais ciclos, acompanhando o processo e vocalizando os temas de sua atuação, sem que se fale em qualquer invasão da esfera da gestão.

Aguiar (2009, p. 10), por sua vez, frisa que a obrigação que recai sobre o Executivo e o Legislativo no processo de implementação e passível de cobrança

ministerial, seja judicialmente ou não, é “quanto à implementação de políticas públicas voltadas à concretização do núcleo essencial dos direitos fundamentais, (...) com o objetivo de combater as omissões ou insuficiências (...)”. Assim, o grande debate na área atualmente passa pela decorrência dessa atuação na consecução de direitos que vem sendo promovida pelo MP nessas décadas, acentuando o fenômeno da judicialização de políticas públicas, já que no afã necessário de promoção dos direitos sociais a instituição acabou como uma das maiores responsáveis pelo aporte de ações judiciais sobre o tema (DAHER, 2021). Outrossim, como nos lembra a autora supra, a judicialização excessiva de pleitos por esses direitos, os quais, de fato, como já tão abordado no presente trabalho, são obrigações do MP defender, acaba por interferir não só de forma pouco exitosa no campo das políticas, como até mesmo a dificultar o próprio acesso à justiça, ao atravancar o julgamento de diversos litígios. Sobre a questão das políticas, tema mais afeto a esse trabalho, vale citar (DAHER, 2021, p. 60)

O desconhecimento pelos operadores de Direito quanto à dinâmica que marca o processo de criação e implementação das políticas pública afeta diretamente os provimentos jurisdicionais nessa matéria. (...) Doutra parte, o desconhecimento pelo julgador quanto aos reais bloqueios políticos para a implementação de políticas públicas pode levá-los a não atacar estruturalmente o problema.

Nesse sentido, a doutrina atual institucional situa a atuação do Ministério Público em políticas públicas como ligada a dois modelos, (GOULART, 2021; ALMEIDA 2016; MACHADO, 2013; MACHADO, 2019; DAHER, 2021) o demandista, focada na judicialização das questões envolvendo os direitos sociais em geral, e aquele dito resolutivo, marcado pela prevenção a violações de direitos e a utilização de instrumentos extrajudiciais, como a recomendação, reuniões intersetoriais, audiências públicas, termos de ajustamento de conduta, instrumentos estes preferenciais inclusive na visão do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2014 e 2017¹⁶), além de estimulada pelos órgãos de controle ministeriais atuais

16 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação n. 54 de 28 de março 2017.** Dispõe sobre a política nacional de fomento à atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>

mesmo ainda quando diante de hipóteses de direitos sancionatórios clássicos, como o penal (CABRAL, 2019).

Este mesmo órgão de controle externo nacional, no documento de 2017 citado anteriormente, fixou a ideia de necessidade de fomento ao modelo resolutivo por todas as unidades no Brasil, não deixando dúvidas da atual orientação geral institucional. Quanto às falhas do modelo demandista na seara das políticas públicas para o Ministério Público anota Machado (2013, p.25):

Dessa forma, a atuação demandista transfere ao Poder Judiciário a responsabilidade da solução dos problemas sociais (...) Pior do que isso, este modelo é pouco eficaz e eficiente para a realização do projeto político da Constituição de 1988, ou seja, de ampla transformação social.

Ademais, em linha com as lições de Rufato (2021), baseado em Goulart, impende consignar que o paradigma resolutivo não se resume ao mero enfoque na atuação extrajudicial, mas também, especialmente, pela tutela preventiva “cuidando para evitar a ocorrência do ilícito, sua continuidade ou repetição” (idem, ibidem, p. 827); proativa, isto é, independente da provocação externa; integrada, na medida em que se valoriza a interdisciplinaridade e a atuação com outros órgãos; negocial, posto que deve vir associada a busca do consenso e uso de técnicas de autocomposição; e por último orientada pela busca da eficácia, em verdade a obtenção do resultado desejado, para além de um mero título judicial. Ainda assim, reafirma o autor (idem, ibidem, p. 829) que o modelo não faz mágica com os problemas sociais enfrentados pela instituição, não obstante suas vantagens:

Lógico que as controvérsias não serão resolvidas num passe de mágica, tão somente pela adoção de do modelo resolutivo e consequente priorização de medidas extrajudiciais. Mas fato é que na fase extrajudicial o Ministério Público é o protagonista, de modo que as chances das tratativas com os envolvidos resultarem em acordo são muito maiores.

_____. **Resolução n. 118 de 2014.** Dispõe sobre a política nacional de fomento à atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>

No entanto, como nos lembram Goulart (2021) e Daher (2021), o modelo resolutivo no momento ainda não se encontra amplamente consolidado do ponto de vista interno, tanto é que existe uma recomendação do Conselho Nacional para tanto, vivendo uma espécie de processo de afirmação, para usar a expressão de Goulart (2021), constituindo o que Daher (2021), por sua vez, denomina de ‘entrechoque paradigmático’ no MP, e que resultaria segundo ela, numa crise de efetividade institucional. Machado (2013, p. 117) anota até mesmo alguma naturalidade na ambivalência institucional nesse ponto: “Portanto, é natural – e até mesmo compreensível – a existência ainda presente de uma nítida tensão entre os modelos demandista e resolutivo”. Natural ou não, para melhor descrever a crise apontada por Daher (2021, p. 10), vale sua citação literal:

A verdade é que o Ministério Público passa por um momento de inflexão estratégica, em que o velho pensamento e as antigas estruturas precisam ceder lugar ao novo paradigma da Constituição, que tem exigido alterações na postura dos membros e também do modelo de gestão.

A consolidação do modelo resolutivo de atuação do Ministério Público, portanto, ao garantir a sociedade a entrega de resultados sociais relevantes, para além de números ou formalidades, reaproxima a instituição não só dos objetivos constitucionais, mas também da sociedade civil e dos ideais de criação institucionais advindos da redemocratização, alinhados a garantia da ordem democrática e dos direitos difusos e coletivos, temas esses que se interseccionam com os conselhos e as políticas infantis, como se abordará melhor no tópico seguinte.

2.5 A interface das Políticas Públicas de Infância, Conselhos de Direitos e Ministério Público no contexto da redemocratização

Como se viu do já abordado nesse trabalho até o momento, as políticas públicas de infância, os conselhos de direitos e o Ministério Público possuem um tronco comum, que é a criação ou reformulação como pilares importantes do projeto político que redemocratizou o Brasil em 1988, materializado na Constituição Federal. Da mesma forma os três se encontram na mesma encruzilhada por efetividade a partir

das promessas de maior democracia, cidadania e garantia de direitos das quais essas suas criações e/ou reformulações geraram ou partiram. Nesse esteio, impende frisar que o paradigma democrático erigido em 1988 é substantivo, para usar os dizeres de Goulart (2021), requerendo transformações sociais através de uma nova ordem de direitos sociais, transcendendo, dessa forma, um ideal meramente liberal de democracia. Nesse sentido vale transcrever:

O projeto de democracia da Constituição tem um conteúdo transformador, que aponta para a instituição de uma nova ordem social. Portanto, não se limita a criar instituições políticas que, regidas pela regra da maioria, garantam a universalização da participação popular no jogo do poder. Ao objetivar a construção de uma sociedade livre, justa e igualitária, vai além da concepção liberal de democracia. (GOULART, 2021, p. 131)

Cumprе registrar que esses direitos, cuja oferta constante é disseminada por meio de políticas públicas, na seara específica da infância, são, em última análise, a porta de acesso a direitos fundamentais mínimos (GOULART, 2021) para crianças e jovens em situação de vulnerabilidade, precipuamente ante o argumento generalizado dos gestores quanto à reserva do possível e o custo destes direitos / políticas. Nesse diapasão, vê-se correlação com outro avanço da Constituição, que é o controle social como o princípio norteador de políticas públicas sociais previsto no artigo 204 da Carta Magna, além de mecanismo de participação popular sobre a gestão pública capaz de aprofundar o leque de atuação do Estado Democrático de Direito¹⁷ e de centralidade inquestionável nas políticas públicas infantis, apesar das dificuldades em sua efetividade, como frisa Arroxelas (2021, p.102)

(...) em que pese o ousado passo dado na direção do controle democrático das políticas públicas para infância e juventude, e a criação e implantação dos conselhos de direitos específicos em todos os estados da federação e na grande maioria dos municípios brasileiros, mostra-se enorme o desafio de assegurar na prática seu pleno, escoreito eficiente funcionamento.

17 SAUERBRONN, Selma. Políticas Públicas e a proteção integral para crianças e adolescentes, com enfoque no Distrito Federal, p.5. Disponível em https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/unidades/promotorias/pdij/PublicacoesArtigo_Politicas_Publicas_para_a_Infancia_Juventude.pdf Acesso em 20 de dez. 2020.

Longe desse controle em políticas públicas representar algo de menor relevo em suas concretizações, ao reverso, vê-se o seu potencial democrático na medida em que se o percebe como cada vez mais ameaçado considerando o contexto brasileiro atual, tão associado a projetos políticos pautados pelo desgosto à democracia - quem dirá a dita participativa, vide decretos 8243\2014 e 9759/2019 – e assim caracterizados em exato pela contração desses mecanismos participativos, como vem demonstrando o Professor Avritzer (AVRITZER, 2021).

Bauman (2000) explica a dificuldade do cidadão em chegar ao poder através da participação em espaço politicamente administrado para fazer valer suas eventuais decisões contra o sistema. Some-se a isso a dificuldade técnico-jurídico desses órgãos em se lançar mão de ações judiciais dada a sua despersonalização jurídica e, portanto, incapacidade de ser parte, aliada à parca estruturação de pessoal jurídico neles (BERCLAZ, 2013). Isto para não falar na já apontada tradição autoritária e patrimonialista do poder local no país, para a qual o vulto diretivo dos conselhos em políticas, com possibilidade de vinculação dos gestores, gera tensionamentos com o Poder Executivo local, a quem incumbe cumprir suas decisões:

É a própria força do instituto, seu caráter republicano, democrático e participativo que enseja muitas vezes esse olhar de desconfiança e desvalorização por parte do Poder Executivo. Há de se convir para um gestor municipal, eleito para o cargo, a proatividade do conselho de direito com tamanho poder e responsabilidade acaba por diminuir sua esfera decisiva, seu protagonismo, e vincula a política do governo a prioridades que, nem sempre, correspondem a sua agenda política. (ARROXELAS, p. 102-103)

Por outro lado, urge que no debate em torno de políticas públicas, ao mencionarmos o Ministério Público, voltemo-nos um pouco à análise do neoinstitucionalismo. Afinal, como bem nos trouxe Hall e Taylor (2003) ao teorizar sobre as três vertentes neoinstitucionais, as instituições se mantêm quando elas realizam algo que leva o indivíduo a considerar que perde mais ao evitá-las do que ao aderir a elas. No mais, quem bem relaciona a importância da vertente teórica neoinstitucional com as políticas públicas é Souza, (2006) asseverando que é a luta por recursos e poder que impactará diretamente na sua consecução, luta esta que vai além dos indivíduos envolvidos, sendo naturalmente influenciada e em muitos casos mediada diretamente pelas instituições e suas regras formais e informais, as quais,

como apontam suas vertentes, privilegiam estruturas, grupos e ideias em detrimento de outros.

Se, como visto, a Constituição Federal Carta Política de 1988 traz o Ministério Público em seu artigo 127 como instituição permanente, incumbindo-lhe, dentre outros, a defesa do regime democrático e dos interesses sociais, e o artigo 129 da Constituição Federal, por sua vez, erige-o para além da persecução criminal estatal, de modo independente dos demais poderes e com forte atuação nos direitos coletivos, asseverando o caráter quase que único no mundo do desenho constitucional para a instituição (SADEK, 2009), numa abordagem neo-institucionalista em políticas públicas visualiza-se a sua correlação com um Ministério Público que, ciente de suas dimensões institucionais, atue no fortalecimento de formas de aprofundamento democrático, contribuindo mais para a solução de dilemas relativos à ação coletiva, e consequentemente, robustecendo-se em mesma monta. Nesse momento, vale anotar de Comparato (2001, p. 63):

Ora, no Estado contemporâneo, o Ministério Público exerce, de certo modo, esse poder impediante, pela atribuição constitucional que lhe foi dada de impugnar em juízo os atos dos demais Poderes, contrários à ordem jurídica e ao regime democrático. A isto se acresce, ainda, a nova atribuição de promover a realização dos objetivos fundamentais do Estado, expressos no art. 3º da Constituição, pela defesa dos interesses individuais e sociais indisponíveis, consubstanciados no conjunto dos direitos humanos. A conjugação de ambas essas atribuições, a impediante e a promocional, faz do Ministério Público um órgão eminentemente ativo, que não pode nunca recolher-se a uma posição neutra ou indiferente, diante da violação de direitos fundamentais, mormente quando esta é perpetrada pelos Poderes Públicos.

Em verdade, o objetivo constitucional de promoção de cidadania do MP não tem como ser concretizando que não pelo “(...) fomento, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas, que são, afinal, prestações para garantia e efetividades de direitos” (ARROXELAS, 2021, p. 95), o que forçaria a instituição a se colocar em um paradigma de acesso à justiça mais amplo que o jurisdicional, aproximando-se da sociedade. Teria sido com essa lente que a atuação denominada resolutiva da instituição foi pensada na doutrina, sendo positivada através da recomendação n. 54 de 2017, citada no item passado, em um excerto claro “orientada para a entrega a sociedade de resultados socialmente relevantes” (CNMP, 2017). Afinal, se há aumento da demanda por direitos no âmbito da sociedade, haverá

também na do Ministério Público, exsurgindo uma necessidade ainda maior de pensar resolutividade. Nesse esteio, diz Teixeira (2021, p. 388) que “É no hiato entre a criação constitucional de direitos e sua efetivação se situam crescentes desafios relacionados com a atuação resolutiva do ministério público”.

Assim, repisa-se, conforme já abordado nesse trabalho que a atuação da instituição não deve ser litigiosa, com foco em judicialização dos conflitos. Se a legitimidade no Direito por si só já é problematizada, como abordado também em tópicos anteriores aqui, quiçá a decisão judicial que, no afã de promover políticas públicas, muitas vezes sem conhecer os detalhes dos atores envolvidos na política *sub examine*, as peculiaridades de financiamento e outras especificidades, tenta resolver um problema que é estrutural através de um comando simplório, muitas vezes simbólico, no dispositivo da sentença. Outrossim, muito embora a atuação resolutiva seja direcionada a todas as áreas pela doutrina e instrumento normativo já citado, é na temática da infância e juventude que ela assume contornos mais relevantes, precipuamente ante a adoção da doutrina da proteção integral trazida pelo art. 227.

Por conseguinte, dentro desse paradigma já mencionado, o Ministério Público dispõe não só da via judicial para fazer valer as decisões dos conselheiros, zelar pela transparência das atividades e composição paritária do órgão e os instrumentos extrajudiciais já apontados e que viabilizem as soluções autocompositivas abertas para a tentativa de garantias de resolutividade através da consensualidade. Ademais, anotam Berclaz e Castro (2016)

Já consolidado como instituição autônoma e essencial, o Ministério Público precisa desvincular-se de sua imagem de ator coadjuvante excessivamente atrelado e dependente da resposta do Judiciário, para cumprir sua missão de defensor dos direitos sociais e da democracia, sendo protagonista dentro do seu próprio espaço de atuação e decisão, de modo funcionalmente independente (op. Cit. p. 05).

Então, caberia ao Ministério Público lutar pela criação dos conselhos ainda não implementados, fiscalizando quem está conselheiro e se houve respeito à composição paritária Estado - Sociedade Civil do órgão, a estrutura física e de pessoal disponibilizada para seu funcionamento, se há reuniões e com que frequência e publicidade, o quanto a gestão divulga o trabalho dos conselhos através dos meios

oficiais de publicidade institucional, se lhe destina orçamento. Nesse diapasão, traz Berclaz (2013) uma nota diferencial básica de como deve se dar essa atuação:

Daí porque há de se entender que a participação institucional do Ministério Público nos conselhos há de ser como órgão externo fiscalizador, quando muito podendo emitir orientações e recomendações como faz em relação a qualquer outro órgão, jamais como membro ou parte integrante do colegiado que detenha poder de decisão (op. cit. p.319)

No mesmo sentido apontado, também frisa Gohn (2011), "Cabe ao Ministério Público zelar pela efetiva implementação e funcionamento dos conselhos. Os conselhos podem, também, acionar o Ministério ao detectar alguma irregularidade" (op cit, p. 94). Outrossim, vemos que além de contribuir para o melhor funcionamento dos Conselhos e assim a realização de seus misteres participativos fundamentais no aprofundamento de nossa democracia, a atuação do Ministério Público junto a esses colegiados beneficia o próprio 'Parquet' na medida em que reaproxima-o de suas atribuições constitucionais únicas, conjugando a um só tempo o fortalecimento do sistema democrático, com a defesa do direito difuso ao controle social e ainda a indução de políticas públicas, fortalecendo a sua capacidade de transformação social enquanto agente político, através do compromisso com a participação popular. Nesse sentido, pontua Machado (2014, p. 132-133) que

Por fim, a necessária aproximação entre o Ministério Público e os conselhos ensejará benefícios para ambas as organizações. De um lado, o Parquet receberá diretamente as reais demandas da população e, com isso, haverá um ganho de legitimidade em sua atuação, mormente na apresentação de recomendações ao Poder Público e na assinatura de termos de ajustamento de conduta.

De outro lado, a presença do MP ao lado dos conselhos gestores tem por propósito estimulá-los a reconhecer sua própria dignidade, na medida em que são um dos principais locais de exercício da cidadania em nosso país. Com isso, é possível romper as principais limitações dos conselhos, descolando-os da incômoda posição de apêndice do Poder Executivo.

Quanto ao campo específico da Infância, Arroxelas (2021, p. 108), anota em sentido similar:

(...) quanto mais próximo o MP estiver da sociedade a que ele serve, melhor e mais eficiente a instituição poderá promover cidadania, cobrando e fiscalizando de forma contínua as políticas públicas realmente relevantes para aquela comunidade (...) E esse crivo, como já apontado, passa necessariamente – ao menos na própria área da infância e juventude – pelos conselhos de direitos correspondentes, sem os quais as políticas públicas voltadas aos direitos infantojuvenis carecem do condão democrático constitucionalmente prescrito.

Mas, ressalte-se que nem por isso os autores acima mencionados defendem qualquer espécie relação tutelar do MP para com os conselhos ou considera qualquer dessas instituições por si só como panacéia para o enfrentamento dos problemas da República (ARROXELAS, 2021; BERCLAZ, 2013, 2018; MACHADO 2013, 2014). Afinal, como instituições políticas, ambas serão o resultado da correlação de forças de poder instituídas no momento. Em verdade, é o tronco comum democrático e a finalidade social que funcionam como amálgama das políticas públicas infantis e essas instituições, passando, portanto, as soluções de fortalecimento prático de todas necessariamente pelo fomento a e esses dois cânones, o que aproxima e fortalece a todas mutuamente.

3 ANÁLISE DO MATERIAL CMDCA E MINISTÉRIO PÚBLICO

3.1 Procedimentos de Pesquisa

O presente tópico tem o objetivo de descrever os procedimentos de pesquisa nos lócus da investigação proposta. Nesse sentido, em um primeiro momento, busca-se descrever os processos junto ao Conselho Municipal de Direitos de Crianças e Adolescentes (CMDCA) e, em seguida, os procedimentos de pesquisa junto à Promotoria.

3.1.1 Junto ao CMDCA Iguatu

A pesquisa se iniciou através do contato com a Dra Ana Paula Uchôa, atual Presidente do CMDCA de Iguatu, representando a Comissão da Criança da Seccional da OAB de Iguatu, com quem já mantinha conversas através do aplicativo de WhatsApp devido a questões da própria Promotoria. Os documentos, a partir do ano de 2017, estavam sob organização interna da Secretaria da Casa dos Conselhos, em pasta no aplicativo google drive pertencente ao e-mail casadosconselhosiguatu@gmail.com, intitulada 'CMDCA 2017 A 2020', a qual teve seu acesso compartilhado com o meu e-mail pessoal UECE de aluna, helgatavares@aluno.uece.br, após o contato citado e a explicação do objeto da pesquisa, no dia 07 de junho de 2022.

Na primeira vista os documentos encontravam-se separados em quatro pastas, de acordo com os anos de produção 2017, 2018, 2019 e 2020, contendo cada uma uma subpasta 'atas' e mais documentos, todos em formato word, soltos e/ou zipados, caso esse das resoluções de cada ano. Porém, com o avançar das pesquisas, verificou-se a necessidade de inclusão do ano de 2016, o que levou a novo contato com a Presidente do órgão e nova sub pasta com a data foi incluída no acesso anterior, com a disponibilização completa das resoluções do ano, em formato word, mas não as atas, que segundo a atual Presidente à época consistiam em folhas anotadas em letra cursiva dentro de um livro próprio, já que em verdade à época não

havia uma Secretaria dos Conselhos para organizar a produção dos documentos e que assim não foram localizados.

Ainda assim, encontramos 04 atas de reuniões do CMDCA no ano de 2016, nas datas de 08.01, 25.02, 29.03 e 17.05, realmente manuscritas, dentro do Procedimento Administrativo n. 4.2016 da 3 Promotoria de Justiça, enviadas pela Presidência do colegiado à época como resposta a um questionamento feito pelo Ministério Público no bojo desse procedimento, às fls. 27-38. Também, dentro do mesmo procedimento ainda no material da Promotoria, achamos o registro em despacho do dia 30 de junho, às fls. 41 da nossa participação em reunião ordinária daquele mês. Ressalte-se que não se localizou a ata desse momento, tampouco o despacho faz menção ao que restou deliberado. Como na verdade o despacho que menciona a reunião aponta baixo quórum de participantes e faz é requisitar a lista de frequência, há grande probabilidade de estarmos diante de uma reunião em que nada foi deliberado.

Não obstante, a decisão pela inclusão do ano de 2016 na pesquisa mostrou-se crucial para o seu objeto, uma vez que esse foi o primeiro ano que a Promotoria instaurou procedimento específico para acompanhar o funcionamento do CMDCA, representando a origem então da intervenção ministerial sobre o órgão de controle popular. Ademais, o ano de 2020 foi marcado pela pandemia e com deliberações em todas as esferas do poder públicos voltadas para este campo, o que demandaria alguma análise sobre tema estranho ao objeto da pesquisa. Como senão bastasse, vemos que o ano em debate também foi um ano marcado por gestão governamental à frente do colegiado, mantendo-se assim uma paridade importante também na análise: dois anos de gestão ligada a movimentos sociais e dois anos de gestão governamental. Assim, o tempo da pesquisa compreendeu de 2016 a 2019.

Quanto à questão da documentação investigada, para fins desse objeto de pesquisa, entendemos que a documentação mais relevante são as resoluções, as quais, em verdade, contém as chamadas “decisões fortes” de Teixeira e Tatagiba (2008), no âmbito dos conselhos de políticas públicas, na medida em que representam a síntese das deliberações dos conselhos que podem ser cobradas juridicamente, possuindo, assim, efeito vinculante, consoante previsão do CONANDA, endossada pela jurisprudência do STJ. Em oposição, portanto, a eventual decisão e/ou até mesmo o simples debate travado entre Conselheiros que conste numa ata, por

exemplo, um documento que se destina apenas a registrar as ocorrências de uma reunião.

Ademais, como nos lembram Perissinoto e Fuks (2007), as atas dos colegiados trazem em concreto uma espécie de “registro filtrado das reuniões”, já que são muitas vezes elaboradas por servidores que trabalham no órgão e participam da reunião para essa finalidade, geralmente, os Secretários dos Conselhos. Nesse sentido, segundo Cunha, (2009, p. 353):

Neste sentido, as atas não necessariamente tratam da fala em si, como ela foi pronunciada, mas como ela foi percebida e registrada, o que pode alterar o sentido da fala original, uma vez que aquele que registra a fala pode fazê-lo a partir de sua própria interpretação, o que pode conter distorções, seja por erros de registro não intencionais, seja por omissão deliberada de quem as elaborou. No entanto, partiu-se do pressuposto de que as atas são lidas e aprovadas pelos conselheiros e, sendo assim, passam pelo teste de fidelidade, pois os autores das falas podem intervir e alterar possíveis equívocos nos registros e sua aprovação indica que eles concordam com o conteúdo e a forma de tais documentos (CUNHA, 2007). As atas são, portanto, documentos oficiais que registram o processo de deliberação dessas instituições.

Assim, as atas foram consultadas na pesquisa de forma complementar, quando necessário forem suas análises para fins de melhor compreensão do que restou deliberado na resolução, diante de eventual laconismo, confusão na redação e côngeneres, podendo ajudar na melhor compreensão do sentido e alcance da decisão, além de sua motivação, o que é de relevo também para o presente estudo, como foco em compreender a relação entre as recomendações do Ministério Público e o deliberado pelos Conselheiros de Direitos.

No mais, a análise dos achados nas resoluções, cotejados em complemento, quando necessário, com as atas respectivas, se dará uma a uma, mas agrupadas por ano, não antes de se traçar um quadro geral da produção colegiada do ano em debate, temáticas mais frequentes das deliberações a fim de localizar os dados no tempo com mais precisão. Em linhas gerais, contudo, tivemos 06 resoluções aprovadas em 2016, em pelo menos 06 reuniões das quais só tivemos acesso às atas de 04, 10 resoluções aprovadas e 14 reuniões realizadas em 2017, 23 resoluções e 19 reuniões em 2018 e 42 resoluções para 38 reuniões em 2019, conforme quadro sinótico abaixo.

Quadro 1 – Quadro geral produção do Colegiado

ANO	PRESIDÊNCIA	RESOLUÇÕES	REUNIÕES
2016	Governo – Secretaria de educação	6	07 *
2017	Sociedade Civil – Escola Irmãos Marista	10	14
2018	Sociedade Civil – Escola Irmãos Marista ¹⁸	23	19
2019	Governo – Secretaria de Assistência Social	42	38

Fonte: Conselho de Direitos, sistematização da pesquisadora.

* Conforme já explicado nesse tópico, sendo tema mais aprofundado daquele específico sobre o ano de 2016 do CMDCA, chegamos a esse número por dedução, já que não localizamos cópias de todas as atas desses supostos 07 momentos

Será analisado ainda as temáticas deliberadas, até mesmo para se ter ideia do alcance da efetividade do funcionamento do conselho para a política pública de infância local. Nesse sentido, classificamos as resoluções aprovadas de acordo com as principais áreas de atuação do conselho de direitos nos termos do ECA e resoluções de regência: regulamentação de políticas públicas, cadastramento e fiscalização de entidades de atendimento, conselho tutelar, controle social e FIA, conforme já bem explorado no item 2.3 desse trabalho. A categoria mais comum nas classificações, porém, é a matéria assuntos internos, quando a deliberação diz respeito a questões *interna corporis* do próprio órgão, nos termos da classificação também adotada por CUNHA, 2009, ao analisar Conselhos Municipais de Assistência Social.

18 Importante esclarecer como nos 04 anos de análise do Conselho acabamos tendo 04 Presidentes distintos, até porque os mandatos, em regra, são de dois anos e isso não é diferente no CMDCA em análise. Na verdade, é que o ano de 2016 representa o final de uma gestão do governo, logo com um presidente específico, os anos de 2017-2018 representam a mesma gestão da sociedade civil, mas que por uma circunstância excepcional já ilustrada ao longo do texto acabou a suplente assumindo, e 2019, último ano de análise, é o primeiro de uma nova gestão governamental, daí a nova presidência. Assim, acabamos tendo 04 presidentes nos 04 anos analisados.

3.1.2 Procedimentos de pesquisa na 3 Promotoria de Justiça da Comarca de Iguatu

Os procedimentos de pesquisa se iniciaram a partir da própria pesquisadora, já que à época inicial da coleta de dados era a Promotora de Justiça Titular da 3 Promotoria de Justiça, função exercida de agosto de 2015 a junho de 2022, possibilitando o acesso direto aos procedimentos extrajudiciais e recomendações investigadas. As atribuições desta Unidade do Ministério Público, à época dos anos de atuação analisada na pesquisa, compreendiam a atuação extrajudicial em Infância e Juventude, assim como a Judicial perante a 3 Vara da Comarca de Iguatu¹⁹, a qual por sua vez julgava privativamente todos os processos de infância e Juventude da Comarca, além de feitos cíveis e criminais, distribuídos esses por sorteio entre mais outras 2 Varas.

Dos anos de 2016 a meados de 2019, a documentação investigada era física, passando a ser virtual de julho de 2019 em diante, o que fez com que a consulta aos arquivos físicos da Promotoria fosse a regra da pesquisa, apesar de haver alguma pesquisa virtual quanto a esses documentos do período final citado. Mas antes de entendermos como os documentos analisados foram localizados no acervo da Promotoria importante salientar quais documentos e o porquê de serem o objeto da análise. Para explicar como ou porquê selecionamos os documentos do Ministério Público para essa pesquisa, faz-se necessário compreender resumidamente o que são eles. Nesse sentido, primeiramente quanto às recomendações, esclarece-nos legalmente o Conselho Nacional do Ministério Público (2017):

Art. 1º A recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas. Parágrafo único. Por depender do convencimento decorrente

19 Conforme resolução 22\2015 do Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público do Estado do Ceará

de sua fundamentação para ser atendida e, assim, alcançar sua plena eficácia, a recomendação não tem caráter coercitivo.

Sob um aspecto mais prático, Barbugiani (2020, p. 66) contribui com clareza para sua definição

(...)é o expediente de atuação eminentemente externa, voltado à exortação, ao conselho, à orientação, ao apontamento de como proceder, sem vinculação de conteúdo, mas indicando as prováveis consequências de seu não acatamento. Ou seja, um meio capaz de promover solução amigável extrajudicial de conflitos.

Já os ditos procedimentos administrativos relacionados a esse estudo são conceituados pelo Conselho Nacional no artigo oitavo da resolução 174 de 2017:

O procedimento administrativo é o instrumento próprio da atividade-fim destinado a: (...) II – acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições; (...) Parágrafo único. O procedimento administrativo não tem caráter de investigação cível ou criminal de determinada pessoa, em função de um ilícito específico.

De um ponto de vista pragmático, é a palavra instrumento da definição que o melhor representa, já que é nesse documento que o Membro do Ministério condensará, através de registro formal, toda sua atuação extrajudicial no acompanhamento daquela política pública ou instituição fiscalizada, seja requisitando informações, realizando audiências, inclusive expedindo recomendações.

Veja-se que não se está diante de uma relação continente-conteúdo, na qual para toda recomendação haverá um procedimento administrativo de acompanhamento de política pública e vice-versa, pelo contrário, esse tipo de procedimento é um dos vários que a atuação ministerial comporta²⁰, podendo a recomendação enquanto estratégia de atuação dentro desses procedimentos, ser expedida em qualquer um deles, se pertinente. O que na verdade esses documentos possuem em comum é o contexto de atuação extrajudicial do Ministério Público, com

20 Segundo o CNMP, temos 04 tipos de procedimentos instaurados sobre a presidência do Membro do Ministério Público, a notícia de fato, o procedimento administrativo, o inquérito civil e procedimento investigativo criminal, consoante resolução 23\2007 do conselho.

arrimo constitucional inovador a partir de 1988, com farta possibilidade de contribuição inclusive no campo das políticas públicas, como ressalta Oliveria (2013, p. 227):

Para além de um burocrata de gabinete, a Constituição de 1988 criou para o membro do Ministério Público a possibilidade de atuar como mediador de conflitos sociais, valendo-se das prerrogativas e do instrumental disponível para efetivar direitos sem a necessidade de provocar o Poder Judiciário, cuja forma de atuação, além de lenta e formalizada, resulta em decisão imposta às partes. Em face disso, deve-se reconhecer o grande potencial do Ministério Público para contribuir para a implementação de políticas públicas, em conformidade com os parâmetros constitucionais, ao valer-se tanto das ferramentas judiciais, quanto das extrajudiciais.

Como senão bastasse, tais atuações se mostram ainda mais relevantes no contexto da Carta de Brasília firmada em 2017, preocupada em consolidar um modelo de Ministério Público dito resolutivo, isto é, para além das demandas judiciais, resolutivo, capaz de dar seguimento ao projeto institucional de consolidação de valores e direitos democráticos que a Constituição lhe traçou. E é nesse diapasão, pelos resultados imediatos sem necessidade de demanda judicial que os dois instrumentos em análise podem gerar, que eles assumem mais protagonismo nesse trabalho. Afirmando tal capacidade quanto aos procedimentos, anota Gralha Massia (2011, p. 31-32) que “Por vezes, a mera instauração de um procedimento, seguida da expedição de ofício requisitando informações é suficiente para a sanção da irregularidade apontada” e também Bargugiani (2020, p. 60) afirmando que “Não é raro que ao tomar ciência de uma investigação do Ministério Público, o investigado procure regularizar sua situação, para evitar os transtornos de um processo”.

Da mesma forma quanto às recomendações, inclusive no campo específico das políticas públicas, diz Ferreira (2008, p. 261):

Destaca-se o instrumento no exercício da função política da instituição ministerial, possuindo eficácia solucionadora dos conflitos em expressiva parte dos casos postos à sua apreciação. De fato através da expedição de recomendação tem o Ministério Público a possibilidade de corrigir condutas de forma a evitar os danos ou mitigar os já causados. No âmbito das políticas públicas, de forma muito especial, a atuação do Ministério Público por meio desse mecanismo abre espaço ao cumprimento espontâneo (mas incentivado, digamos), pelo responsável, dos deveres alusivos à concretização dos direitos e garantias.

Assim, muito embora, inicialmente, consoante projeto e pré-projeto, a presente investigação cogitasse apenas a análise das recomendações, considerando o contexto supra é que percebemos que para cumprir o desiderato de pesquisa, era necessário englobar nos documentos pesquisados também os procedimentos administrativos específicos dirigidos à fiscalização da atuação do CMDCA, maiores que as eventuais recomendações dirigidas ao órgão, expedidas neles ou em outros procedimentos, além de suas vantagens bem frisadas por Barbugiani (2020, p. 66) “A investigação administrativa formal pode trazer então vantagens materiais ao interesse versado (...) Dentre as primeiras têm-se a solução espontânea da irregularidade pela prevenção\intimidação apontada ou negociada (...)”.

Nesse sentido, aliás, vê-se novamente a lição de Cellard (idem, p. 298), em matéria de pesquisa documental que, de resto, a flexibilidade também é rigor: o exame minucioso dos documentos ou bases de arquivos abre, às vezes, inúmeros caminhos de pesquisa e leva à formulação de interpretações novas ou mesmo à modificação de alguns dos pressupostos iniciais”. Ademais, também do ponto de vista da análise de conteúdo, são a exaustividade e a pertinência princípios de pré-análise para fins de melhor seleção do corpus a ser investigado (BAURDAIN, 2011).

Agora, adentrando a forma de obtenção dos procedimentos específicos de acompanhamento do CMDCA e os virtuais foram obtidos através do acesso ao Sistema de Automação Judicial do Ministério Público, o SAJ MP, em consulta ao gerenciador de arquivos, até o fim de 2019, olhando-se dentre os arquivos assim localizados individualmente a eventual destinação ao CMDCA. Já quanto à pesquisa junto aos procedimentos físicos, primeiramente foram procuradas as recomendações expedidas pela Promotoria destinadas, diretamente ou indiretamente ao CMDCA. A consulta foi ao livro de instauração de procedimentos extrajudiciais da Promotoria, aonde, ano a ano, registravam-se cada procedimento que fosse instaurado, mencionando-se dados básicos importantes para essa pré-análise, como data e objeto.

A ideia era localizar todos os procedimentos instaurados nos anos pesquisados aonde as recomendações pertinentes ao CMDCA pudessem ter sido expedidas, descartando-se para tanto os procedimentos administrativos de natureza

individual²¹ e as notícias de fato²², folheando-se um a um os restantes na busca por elas, já que em pesquisa documental, como frisa CELLARD (2008, p. 305) “Uma análise confiável tenta cercar a questão”. Nesse sentido, em cada ano de registro do livro da Promotoria procuramos também os procedimentos destinados ao acompanhamento do CMDCA instaurados na Promotoria de Justiça, localizando 3 especificamente.

O primeiro exclusivo, instaurado em 2016 e arquivado somente em 2018, destinado tão somente ao acompanhamento do CDMCA, outro instaurado em 2018 após o arquivamento do anterior conglobando a atuação do CMDCA e a fiscalização do Fundo da Infância de Iguatu naquele ano de 2018, arquivado logo no começo de 2019, quando instaurado mais outro na sequência, com objeto idêntico, só que concernente ao ano de 2019. É bem verdade que poderia se cogitar de um quarto procedimento de interesse integral dessa pesquisa, o Inquérito Civil Público n. 2 de 2016, o qual acabou sendo judicializado pela mesma Promotoria em 27 de setembro de 2017, através da ação civil pública n. 43891-57.2017.8.06.0091, julgada procedente em 15 de maio de 2019, conforme requerido pelo Ministério Público, pela à época 3 Vara da Comarca de Iguatu, isto para condenar o Município de Iguatu (fls. 209\210) a:

se abster de utilizar recursos do Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente para despesas que não se identifiquem diretamente com os objetivos da lei que o instituiu e a resolução n. 137 do CONANDA, exceto em situações emergenciais de calamidade previstas em lei, casos esses que devem ser aprovadas pelo plenário do CMDCA, que deve atuar sem embaraço do Executivo Municipal (...).

21 Nesse tipo de procedimento administrativo, como é voltado à promoção de direitos individuais, conforme definição a seguir do parágrafo único do art. 27 da Resolução n. 36\2016 do Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público do Estado Ceará, praticamente não se usa recomendação : “Procedimento Administrativo também funciona como instrumento próprio para atuação ministerial, podendo ser utilizado para embasar outras atividades não sujeitas a inquérito civil e apurar fato que enseje a tutela de interesses individuais indisponíveis, desde que desprovido de caráter de investigação cível ou criminal de determinada pessoa, órgão ou instituição, em função de um ilícito específico”

22 No bojo das notícias de fato, definidas pelo Art. 1º da resolução contida na nota de rodapé acima como sendo “ (...) qualquer demanda dirigida aos órgãos de execução do Ministério Público, conforme as atribuições das respectivas áreas de atuação, podendo ser formulada presencialmente ou não, entendendo-se como tal, a realização de atendimentos, bem como a entrada de notícias, documentos, requerimentos ou representações”, não se pode expedir recomendações, nos termos do alerta contido no artigo 36 da mesma resolução.

Contudo, apesar do relevo da decisão obtida, entendemos não ser esse o caso pela ampliação demasiada do objeto da pesquisa, já que diferentemente dos outros três procedimentos citados no parágrafo anterior, o inquérito que culminou com a ação não foi destinado ao acompanhamento do CMDCA em si, mas sim ao próprio Executivo municipal local e a forma como ele lidava com as verbas do fundo até então, além do que em seu bojo não foram expedidas recomendações pelo Ministério Público.

Assim, neste trabalho restaram analisados integralmente 3 procedimentos extrajudiciais da Promotoria (procedimentos administrativos 04.2016, 04.2018 e 03.2019) e 19 recomendações (4 e 5 de 2016; 1, 1^a, 2 e 6 de 2017; 5, 6, 7, portaria 10, 9 e 15 de 2018; e 1, 2, 3, 4, 7, 8, 10 e 11 de 2019), estas distribuídas ao longo de 8 procedimentos extrajudiciais, sendo 6 procedimentos administrativos (2.2016, 8 e 9 de 2018, 1, 3 e 9 de 2019) e 2 inquéritos civis públicos (02.2015 e 02.2017). Para tanto, precisaram ser verificados um a um, afora a pesquisa anterior no livro já citado e o sistema SAJ, isto para o curto período de julho de 2019 a dezembro daquele mesmo ano. O detalhamento de cada documento apontado será feito em tópicos próprios abaixo, restando-nos por ora apenas condensar no quadro sinótico abaixo a devida constituição do *corpus* de pesquisa:

Quadro 2 – Documentos SAJ 3 Promotoria de Iguatu

ANO	Procedimentos instaurados para acompanhamento do CMDCA de 2016 a 2019	Recomendações ao CMDCA de 2016 a 2019	Procedimentos com recomendações dirigidas ao CMDCA de 2016 a 2019
2015*	-----	-----	1 (ICP 02.2015)
2016	1, PA 04.2016	2	1 (PA 02.2016)
2017	0 (manutenção do PA anterior)	4	1 (ICP 02.2017)
2018	1, PA 04.2018	5	2 (PA 08 e 09.2018)
2019	1, PA 03.2019	8	3 (PA 1, 3 e 9 de 2019)

Fonte: SAJ, sistematização da pesquisadora.

* 2015 não entra na pesquisa quanto às recomendações que foram expedidas ao longo do ano ou procedimento quanto ao CMDCA instaurados, mas houve recomendações dentro do período de 2016 a 2019 expedidas dentro do procedimento mais antigo, daí sua entrada no corpus de análise documental.

Para fins de categorização dos resultados, preferimos adotar critérios objetivos e pertinentes ao objeto de pesquisa, mas que trouxessem produtividade para a análise, isto é, a possibilidade de a partir deles pensarmos em novas inferências, como apregoa Bardain (2011). Nesse sentido, quanto às recomendações, observamos quando o CDMCA era destinatário direto do conteúdo das recomendações, ou apenas vinha a ter ciência do seu conteúdo, o que pode produzir alguma correlação com a produção do colegiado naquele ano, além das temáticas envolvidas nas recomendações expedidas, pelo mesmo motivo. Já quanto aos procedimentos específicos de acompanhamento do colegiado procederemos a uma análise mais cronológica de seus acontecimentos, isto para os mesmos fins.

Quanto a essa categorização primeira das recomendações, buscadas na forma já citada, restaram encontradas um total de 19, sendo a sua maior parte, 11 delas, destinadas à ciência do órgão, isto é, quando a autoridade recomendada propriamente no documento era algum outro órgão, porém o Ministério Público não

deixava de dar conhecimento ao colegiado do problema apontado na recomendação e a solução que o *Parquet* orientou fosse adotada. Essas chamaremos de recomendações indiretas ao colegiado para fins desse estudo. Apenas 7, sendo uma em 2017, duas em 2018 e quatro em 2019, foram recomendações diretas ao Conselho, ou seja, quando a Promotoria apontou que o próprio Conselho deveria agir de determinada forma ou deixar de fazê-lo.

Para fins de categorização das temáticas recomendadas, vamos adotar a mesma sistemática utilizada no tópico anterior quanto à classificação das resoluções do CMDCA, regulamentação de políticas públicas, cadastramento e fiscalização de entidades de atendimento, conselho tutelar, controle social e FIA e os assuntos internos, isto é, os temas de atuação do Conselho segundo o Estatuto, ainda que o Ministério Público possa, nos termos do artigo 201²³ do ECA recomendar providências das mais diversas. Até porque caso o *Parquet* tenha afixado no documento algo que não tivesse correspondência dentre as possibilidades de atuação do órgão, a recomendação pouco teria de fato de valor para a construção da atividade do colegiado.

3.2 Análise documental no material do CDMCA

Em 2016, primeiro ano de pesquisa, temos um ano de continuação da gestão presidida pelo setor governamental, no caso, uma representante da Secretaria de Educação, senhora Antônia Rejane de Lima. Apenas 06 resoluções restaram aprovadas ao longo de todo o ano, chegando o colegiado a ficar quase cinco meses sem produção de resoluções, período entre a terceira e quarta resoluções, e encerrando as deliberações do ano em setembro. Destaque-se ainda que apenas três dessas resoluções versaram sobre a política de infância e juventude em si, sendo a outra metade sobre assuntos internos do colegiado. Duas de temas relativos às

23 Art. 201. Compete ao Ministério Público: (...) VIII - zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis; (...) § 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.

políticas infantis locais, inclusive, disseram respeito a regimentos \ fluxos encaminhados por órgãos da gestão que restaram aprovados. Não há decisões quanto a outros temas apontados no tópico anterior, consoante legislação já citada, nos quais o CMDCA também possui grande protagonismo e dever de agir. Nos parágrafos abaixo segue maior detalhamento dos documentos.

A primeira resolução, de 25 de fevereiro daquele ano, consistiu na aprovação do Regimento Interno da Unidade de Acolhimento do Município, e em mesma data, foi aprovada também a de número dois, que consistiu na aprovação do planejamento de ações e das comissões do colegiado para o ano. Saliente-se que a primeira reunião do Colegiado não foi essa que aprovou as 2 primeiras resoluções, mas sim a de 08 de janeiro na qual nada foi deliberado e a matéria tratada em regra foi a posse dos conselheiros tutelares eleitos em 2015.

Como foram duas as matérias aprovadas em mesma reunião, a consulta à ata do dia 25 de fevereiro se faz importante, até mesmo para verificar senão estamos diante do alerta de Wampler (2007), isto é, quando os conselhos e as formas de participação popular funcionam como meras instâncias homologatórias de decisões já tomadas em outras arenas políticas. Nesse sentido, a análise da ata respectiva, que consta das fls 30 e ss do PA 4.2016 da Promotoria de Justiça, revela-nos que os temas em debate naquela reunião foram o Selo Unicef, SIPIA, uma reunião que teria ocorrido na Promotoria de Justiça em sede de outro procedimento e a apresentação do regimento interno aos conselheiros pela equipe da unidade de acolhimento domiciliar, registrando-se ainda a qualidade da apresentação feita, mas sem ilustrar se houve debates para a aprovação dele. Quanto ao tema da resolução 02 vê-se que a matéria sequer foi tema da reunião segundo a ata refluindo, assim, a preocupação do autor.

Já a resolução 3, em março, consistiu em se criar uma comissão interna específica para o selo Unicef. Só quase cinco meses depois, na reunião de 26 de agosto, cuja ata não foi localizada pela atual gestão do CMDCA, tampouco já constava de outros procedimentos da Promotoria, veio a quarta, alterando o endereço do FIA local. Nessa mesma reunião, porém, foi aprovada mais uma, agora dispondo sobre o uso compartilhado do veículo do colegiado pelo Conselho Tutelar e Unidade de Acolhimento.

Como tivemos acesso, por outro lado, a ata da reunião de maio, na qual supostamente nada restou deliberado em resolução, entendemos como relevante sua

análise. Nesse documento, vê-se que nada restou votado e o único tema levantado era sobre o Selo Unicef, razão pela qual o Vice-Presidente e representante da sociedade civil, Irmão Edvaldo fez uma fala contundente fls. 36: “(...) o Conselho está muito falho no trabalho e nas ações, parado, é triste e que merece uma reflexão para podermos dá uma retomada (...) (CMDCA, 2016, p. 36). Ao que foi acompanhado pela Presidente na folha seguinte “(...) porque está muito difícil em reunir o conselho, isso é um motivo de preocupação, pois estamos sem condições de realizar as nossas ações (...)”

A última resolução do ano, a seis, foi aprovada em reunião ocorrida em 29 de setembro aonde restou homologado um fluxograma encaminhado pela Secretaria de Assistência para o atendimento às demandas do disque 100. Surpreendentemente, após essa data, nenhuma outra questão foi deliberada sobre a forma de resolução o resto do ano, sendo inclusive impossível saber até mesmo sobre a existência em si de outras reuniões após ela, na medida em que além de não haver mais resoluções, as atas de reuniões do ano não foram localizadas, conforme discussão do tópico anterior.

Contudo, afirmamos terem ocorrido, no mínimo, sete, isso nas datas de 8 de janeiro, 25 de fevereiro, 29 de março, 17 de maio, 30 de junho, 26 de agosto, 29 de setembro, conforme já explicado no tópico dos procedimentos de pesquisa, devido a cópias de quatro atas, as de janeiro a maio, que vemos em no procedimento extrajudicial de n. 04. 2016 da Promotoria de Justiça, um registro nesse mesmo procedimento, que será melhor analisado no material coletado junto ao Parquet, de uma participação da Promotoria em uma reunião do órgão datada de 30 de junho, e a existência de outras resoluções aprovadas em duas datas distintas posteriormente, agosto e setembro, o que indica que fora as quatro cujas cópias que tivemos acesso pelo menos mais três reuniões também ocorreram.

De todo modo, vê-se um quadro de colegiado enfraquecido, de baixa conclusividade, com poucas deliberações e cujo próprio teor aprovado pouco contribui para o funcionamento do Sistema de Garantias de direitos da infância local, com 2 resoluções regulamentando políticas e outras 04 dispondo sobre matérias internas do colegiado e nada a respeito do cadastramento das entidades de atendimento, conselho tutelar ou controle social \ FIA, o que se evidencia do quadro abaixo:

Quadro 3 – Resoluções CMDCA em 2016

DATA	TEOR DA RESOLUÇÃO
25 de fevereiro	1: Aprovação de regimento interno Unidade de Acolhimento
25 de fevereiro	2: Aprovação de planejamento das ações e comissões do conselho para o ano
29 de março	3: Aprovação de criação de comissão específica para o Selo Unicef
26 de agosto	4. Aprovação de mudança de endereço do FIA local
26 de agosto	5. Aprovação do uso compartilhado do veículo do colegiado pelo Conselho Tutelar e Unidade de Acolhimento.
29 de setembro	6. Fluxograma para atendimento de violências denunciadas através do disque 100

Fonte: Promotoria de Justiça, sistematização da pesquisadora

No ano seguinte, foram 14 as reuniões realizadas pelo CMDCA de Iguatu, conforme quantitativo de atas, sendo que duas delas foram fruto de remarcações por ausência de quórum, das quais resultaram em 10 deliberações na forma de resolução. Foi no ano de 2017 que se iniciou a presidência da sociedade civil, in casu, representando a Escola filantrópica Irmãos Marista de Iguatu, o Irmão Edvaldo Ferreira, que era vice-presidente na gestão colegiada anterior e chegou a fazer falas por uma maior efetividade do Conselho, conforme transcrição da ata em tópico último. Inclusive o tema da primeira reunião do ano de fevereiro foi a posse da nova gestão, na qual não se aprovou qualquer resolução.

Em linhas gerais, podemos dizer que das 10 decisões, tivemos três regulamentadoras\ criadoras da política (n.1, aprovação do plano socioeducativo, n. 3, instituição projeto crescer do CREAS e n. 7, ‘campanha arma nem de brincadeira’) , três de controle \ FIA (n. 2, ‘abstenção de assinatura de parecer quanto à prestação de contas do FIA do ano anterior; n. 5, aprovação de orçamento para o ano corrente e n. 8, aprovação do planejamento do orçamento para o FIA em 2018) e quatro de

matérias internas (n. 4, mudanças de regimento interno para punição de faltosos, n. 6, contratação de assessoria para os conselheiros quanto às temáticas do FIA; n. 9, compra de crachás e camisas para os conselheiros) e uma sobre o conselho tutelar (n. 10, comemoração de dia do conselheiro tutelar).

Cumpra registrar dois pontos nessa seara. O primeiro é que o tema das entidades de atendimento, seja o seu cadastramento e/ou fiscalização, não foi objeto de deliberações, ainda que tenha sido tema tratado pelo conselho em algumas atas, como veremos a seguir. Depois, vê-se que das três resoluções propositivas duas foram encaminhamentos já prontos de outros órgãos ligados à gestão governamental que restaram respaldados pela votação à unanimidade do CMDCA. Apenas uma foi fruto da criação dos integrantes do conselho, a número 7, instituidora da campanha ‘arma nem de brincadeira’.

A partir dos parágrafos seguintes passa-se a analisar em mais detalhes o teor de cada uma, recorrendo às atas caso seja necessário para melhor compreensão do que restou deliberado, mas antes vale um quadro sinótico quanto a breve tipologia acima observada das resoluções:

Quadro 4 – Síntese da quantidade de Resoluções em 2017

Matéria	Quantidade
Assuntos Internos	3 (ns. 4, 6, 9)
Controle/Fia	3 (ns. 2, 5 e 8)
Conselho Tutelar	1 (10)
Instituidoras/Regulamentadora de política	3 (ns. 1, 3 e 7)
Total:	10

Fonte: CMDCA, sistematização da autora.

A Resolução n.1 aprovou o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, em 10.03.17. Dada a importância do tema, a consulta a ata é uma importante ferramenta para se avaliar a tomada dessa decisão. Assim, vê-se que a proposta, elaborada após reuniões ampliadas pela Secretaria de Assistência, foi lida e submetida à votação, restando aprovada sem questionamentos. Já a resolução n.2,

deliberada em 20 de abril de 2017, importante em matéria de fundo, foi pela abstenção de aprovação do relatório de exercício financeiros do ano anterior, alegando-se o não acompanhamento pela atual composição do conselho. Como o teor aprovado de per si pouco explica, em análise da ata da reunião de mesma data vê-se que na verdade a abstenção de assinatura foi decidido pela não compreensão de como esses recursos foram gastos, apesar de um contador ter estado presente à reunião, tido a palavra e explicado as entradas e saídas do fundo. Então, cinco conselheiros se abstiveram de votar a matéria.

Na resolução n.3 deu-se a deliberação do projeto 'Crescer' apresentado na mesma reunião, em seguida ao debate do parecer quanto ao fundo, ou seja, também do dia 20 de abril de 2017, mesma data da outra resolução e da mesma reunião cuja ata investigamos acima. Projeto foi apresentado por representante do CREAS que teve fala naquela reunião e foi aprovado "*considerando suas características sociais e pedagógicas*", sem debates registrados. Já a n.4 foi a responsável por consubstanciar a aprovação de mudanças para o regimento interno estabelecendo punições para membros faltosos, criação de comissões e etc.

A resolução 5, por outro lado, estampou a aprovação do novo orçamento para o ano de 2017, em 04 de maio de 2017. À guisa de melhor compreensão do exposto na resolução, consultamos a ata da reunião do CMDCA respectiva e nada encontramos de debate sobre o assunto, surpreendentemente a reunião foi sobre a importante campanha do dia 18 de maio, diga-se, com presença da Coordenação do CREAS inclusive, mas sem que houvesse uma linha de debate sobre o assunto, que ao menos tenha sido registrado, como se vê do excerto "O objetivo foi o fechamento das ações da semana do 18 de maio dia Nacional de enfrentamento contra o Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes".

Em 31 de agosto de 2017, o colegiado aprovou a resolução 6 pela contratação de assessoria para o próprio CMDCA para a criação de editais, elaboração de projetos, e outros, todas funções inerentes ao próprio órgão colegiado, registrando, inclusive, nos considerandos do documento o dever do conselheiro nessas matérias segundo o próprio regimento interno do colegiado, e ainda assim deliberando ao final pela contratação às expensas do FIA, o que denota o pouco espaço que o orçamento do Executivo local destina à participação popular.

O que também chama atenção aqui então é o tempo que se passou sem deliberar, mais de 03 meses, quando se teve outras 04 reuniões antes da do dia 31 de agosto, data da aprovação da resolução 06. Importante registrar que nesse mesmo período essas 04 reuniões não se deram facilmente, duas delas deixaram de ocorrer por falta de quórum, mesmo quando houve resolução anterior fixando punição para faltosos, registre-se, sendo remarcadas e só então realizadas. Cumpre anotar que as reuniões abordaram temas da atuação do CMDCA como cadastro de entidades, visitas a elas e etc, ainda que não tenham sido concluídas com deliberações.

Por sua vez, a resolução 7 aprovou a realização de campanha “arma nem de brincadeira” que prevê a troca de brinquedos de arma por outros, na data de 28 de setembro, reunião seguinte à aprovação da sexta resolução. Nesse sentido:

RESOLVE: Art. 1º – APROVAR a realização da Campanha das Crianças: “Violência nem de brincadeira: arma não é brinquedo” objetivando a troca de brinquedos de arma por brinquedos educativos, portanto delibera a aquisição de 300 brinquedos com recurso do FMDCA.

Na mesma data da resolução anterior, todos frutos da reunião do dia 28 de setembro, restou aprovada a de número 8, direcionada ao planejamento do orçamento para o ano de 2018 do FIA local, “APROVAR o Planejamento do Orçamento para o exercício de 2018 do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, com valor total de R\$76.200,00 (setenta e seis mil e duzentos reais)”.

Analisando a ata da reunião em questão, vê-se que os dois temas que resultaram em aprovação foram bastante debatidos pelo colegiado, com apresentações de propostas e contrapropostas, com algumas falas bem marcantes, que ilustram primeiramente o espaço de criação de políticas infantis que esse espaço deve representar (DIGIÁCOMO, 2013) e depois a dificuldade em compreensão das matérias técnicas que envolvem o cargo de conselheiro, conforme apontado na literatura já citada nesse tópico do trabalho:

Mônica Tavares – Técnica da Vigilância Socioassistencial ressaltou ter sido convidada para fazer a apresentação do orçamento, destacou “essas questões orçamentárias é muito difícil do Conselho entender, todo final de cada ano o gestor executivo deve mandar para a Câmara de Vereadores a Lei Orçamentária – previsão de receitas e despesas que devem ser

executadas através do fundo”. “Sendo que estes contribuem para a organização financeira”. Argumentou o presidente Edvaldo que o orçamento deve ser feito pelo CMDCA para depois ser apresentado a Gestão, reforçou ainda: “antes acontecia desta forma, a gestão elaborava a proposta orçamentária e levava para que o Conselho aprovasse,” no outro orçamento havia um espaço destinado às doações arrecadadas, isso nos preocupa tendo em vista não está orçado nesta proposta.

Quanto a resolução n. 9, em 26 de outubro de 2017, aprovou a confecção de crachás e camisas para os Conselheiros do CMDCA Iguatu. Como o tema não traz grande relevância, seja à proposição de políticas de infância, seja ao seu controle, procedemos a consulta da ata da sessão respectiva e lá de fato encontramos registros relevantes, como a dificuldade frequente de participação dos conselheiros nas reuniões e a pouca fiscalização efetiva das entidades de atendimento. Seguem os trechos do documento:

O presidente Edvaldo Ferreira saudou o colegiado e deu boas vindas a nova conselheira que substituiu o conselheiro da Secretaria de Administração e Finanças. Ressaltou o presidente “a preocupação é que em cada reunião nos dá a impressão de que estamos começando do zero”. Enfatizou: “precisamos repensar algumas coisas, o trabalho precisa continuar e realizar mais ações”. O presidente destacou algumas dificuldades no que diz respeito a não participação dos conselheiros na realização da Campanha. Destacou ainda: “Se cada um de nós não assumirmos o que nos cabe, nosso trabalho fica fragilizado”. “Devemos buscar seguir o Regimento. (...) O presidente fez ressalva a recomendação de nº 008/2017, tendo por objetivo apurar as irregularidades constatadas na Unidade de Acolhimento Institucional. Destacou a importância da realização de uma visita a sede provisória em que os acolhidos da Unidade de Acolhimento se encontram.

Assim, vê-se que muito embora a conclusividade da reunião não tenha sido de grande potencial para consolidação de políticas de infância ou seu controle, ela foi proveitosa quanto aos debates, sendo evidenciado como as trocas devido às faltas de Conselheiros atrapalham a consecução das atividades e que temas levados tanto pelo Ministério Público quanto por populares foram levantados, ainda que sem deliberação concreta. Já a resolução 10 foi aprovada no mesmo dia que a anterior, portanto, em sede de reunião com a mesma ata acima analisada, foi deliberada a aprovação da comemoração do dia do conselheiro tutelar, com a realização de um café da manhã, sendo esta a última deliberação do ano tornada resolução.

Nesse esteio, como ocorreram outras duas reuniões após, uma em novembro, e outra em dezembro, como não se sabe deliberações ocorridas, seria

relevante analisar o que se deu nelas. Na primeira reunião das duas sem deliberação, o Presidente a abriu, consoante registro em ata, ressaltando envio de relatório ao Ministério Público apontando avanços e fragilidades nos trabalhos. Em seguida, abordou a realização de visitas pelo órgão a entidades de atendimento, conforme demandas oriundas do Ministério Público. Ao fim, o Ministério Público voltou a ser mencionado na reunião, com uma demanda apresentada em audiência na Promotoria para a qual o Presidente foi chamado:

No dia 14 de novembro do recorrente ano, o presidente Edvaldo Ferreira participou de reunião conjunta no Ministério Público-MP com a coordenadora do CREAS e dois representantes do Conselho Tutelar sobre adoção, o objetivo foi discutir a adoção no município de Iguatu, sobretudo no que diz respeito os casos de adoção irregular. Como mecanismos a criação de ações que sensibilizem as mães ao não abandono das crianças. Dr. Helga Barreto pediu o apoio do Conselho na realização de tais ações, como proposta a sugestão dada pelo presidente deste colegiado foi à realização de um Seminário aqui em Iguatu sobre a temática da Adoção em 2018 e uma reunião conjunta entre as instituições: CREAS, PSF, CT e o Conselho de Direitos. Esta ficou agendada para a data do dia 05/12/17.

Já na reunião de dezembro, realizada no dia 07, a pauta iniciou-se com uma alerta de calma da presidência para a desavença entre sociedade civil e gestão, no grupo de aplicativo de mensagens dos Conselheiros. Depois seguiu-se com a apresentação aos conselheiros pelo Presidente da reunião na Promotoria do dia 05, insistindo-se para a necessidade de promoção de um seminário sobre adoção em 2018 e ainda sobre os resultados da campanha contra armas de brinquedo criada pelo Conselho. Assim, em geral, o ano de 2017 finaliza com ainda problemas básicos de rotina de funcionamento do colegiado, como dificuldade de comparecimento em reuniões, de fiscalizar das entidades de atendimento, ausência de capacitações e pautas da gestão aprovadas sem tantos debates, mas com avanços na produtividade deliberativa do órgão, preocupação com a função de controle, mais reuniões realizadas e alguma criação própria do Conselho.

No ano de 2018, tivemos em tese continuidade da gestão de 2017, isto é, manutenção da presidência na sociedade civil, encabeçando-a a Escola filantrópica, apesar da troca de nomes dentro da própria entidade, já que o Irmão Edvaldo foi removido para uma escola em outra cidade, assumindo a assistente social da escola e sua suplente no Conselho anteriormente, Taís Costa.

Em geral, tivemos 23 resoluções em 19 reuniões, refletindo as seguintes matérias : FIA, fiscalização das entidades de atendimento, regulamentação \ criação de políticas , conselho tutelar e matérias internas e, contabilizando-as em 19, ante a redeliberações por três vezes em dois temas, temos 8 de assuntos internos, 1 sobre o conselho tutelar, 2 de cadastramento das entidades da política de atendimento, 4 em matéria de fundo e 4 criadoras \ regulamentadora de políticas públicas, sendo 3 dessas objetos de recomendação do Ministério Público ainda que não diretamente ao Conselho. Nos parágrafos abaixo detalhemos uma a uma.

Quadro 5 – Resoluções CDMCA em 2018

Matérias	Quantidade
Conselho Tutelar	1
Assuntos Internos	8
Controle \ FIA	4
Instituidoras \ regulamentadoras de políticas	4
Cadastramento e fiscalização de entidades	2
Total:	19

Fonte: CDMCA, sistematização da pesquisadora

A primeira resolução, aprovada em 31 de janeiro, segunda reunião do ano, disse respeito apenas ao dia da realização das reuniões ordinárias do colegiado. Em mesma data e reunião, no entanto, como nos mostra a ata respectiva, restaram aprovadas ainda mais três resoluções, uma alterando a Presidência do CMDCA, mas ainda respeitando a entidade da sociedade civil eleita para a função, outra aprovando o plano de ação para o FIA – 2018 e, a quarta e última do dia, estabelecendo dentre os conselheiros os integrantes da comissão para elaborar o edital de financiamento do FIA (art. 1) e quais as temáticas principais que serão estabelecidas nos editais para fins de financiamento de projetos (art. 2), sendo essas “Linhas de Trabalho: Promoção, Defesa e Controle da Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes; Orçamento: 20mil reais sem pagamento de pessoal; Tempo de Duração: 01 ano; Classificação: 01 Projeto da Sociedade Civil e 01 Projeto Governamental ”.

Como foram muitas resoluções aprovadas em uma única reunião e a primeira do ano, sobre três de temas extremamente relevantes, a análise da ata de sua realização se mostra necessária. Nesse sentido, vê-se que a reunião começa com as discussões sobre o plano de ação, depois entra nos avanços e estagnações das comissões diante das trocas de conselheiros, e termina com a notícia de que Irmão Edvaldo iria morar em outra cidade, razão pela qual havia a necessidade de troca de gestão, colocando a sua suplente da Escola Filantrópica Marista.

Vale ressaltar que houve uma reunião anterior, em data de 17 de janeiro, na qual nada restou deliberado, mas que tratou sobre os mesmos temas à exceção da mudança de gestão. Assim, também se falou sobre o fluxograma de adoção como demanda da Promotoria, a memória dos trabalhos das comissões no ano anterior que se realizaram ou não, além do plano de ação e a necessidade de mais uma reunião ainda naquele mês.

A resolução número 5 aprovou o fluxograma sobre adoção discutido em outras reuniões a partir de questionamentos da Promotoria, em 13 março de 2018, em reunião de mesma data e terceira do ano, aonde o fluxo restou apresentado pela nova Presidente Taís Costa e foi objeto de debates entre os conselheiros. A resolução número 6, aprovada em mesma data e reunião, disse respeito apenas a troca do endereço do fundo para fins fiscais. Já a 7, de 27 de março, quarta reunião do ano, estabeleceu a data da Conferência Livre da Criança para o dia 24.04.18 e criou mais uma comissão no conselho, a de mobilização.

A oitava resolução, de 10 de abril, quinta reunião do ano, por sua vez, estabeleceu as características da campanha de arrecadação para o FIA local, de nome 'Leão Solidário' e autorizou a produção de itens para sua execução, tais como folders e camisas. Na mesma data restou aprovada uma nova resolução também sobre o tema conferência, delimitando sua realização através de mobilização dos seis CRAS do Município, prevendo em verdade 3 eventos para duas datas em maio e uma em junho. No artigo 3 da resolução ela deixa claro a revogação de disposição em contrário, o que torna parte da resolução número 7 inócua.

Já na décima resolução, datada de 18 de maio, tivemos expressamente a revogação de resolução anterior, a quatro, e ainda uma regulamentação mais detalhada sobre os editais de projeto para obterem financiamento do fundo, criando uma nova comissão para elaboração dos editais, com parceria do IFCE. Por outro

lado a resolução 11, de 12 de junho de 2018, representou um marco importante para uma função primordial do CMDCA nas diretrizes de atendimento do ECA e muitas vezes pouco efetivada, o cadastramento, acompanhamento e fiscalização de entidades de atendimento (art. 90 parágrafos 1 e 3, 91 e 91 parágrafo 2), estabelecendo a documentação necessária para o cadastramento inicial das entidades e providências necessárias para o seu acompanhamento anual.

Por sua vez, a número 12, de mesma data e reunião, estabeleceu requisições ao Conselho Tutelar, quanto a relatórios trimestrais de produtividade, utilização de sistemas de informação, o que também corresponde a um avanço relevante já que o acompanhamento do conselho tutelar é dever do CMDCA segundo o CONANDA, inclusive por meio de comissão específica. Na mesma reunião deliberou-se também pela autorização de utilização de recursos do FIA para o custeio de 21 camisas para os conselheiros e secretaria dos Conselhos.

Diante de três decisões, sendo duas de maior complexidade, tomadas em mesma reunião, faz-se necessária a análise de sua ata para compreender como foram tomadas. Outrossim, a primeira não contou com debates, para a terceira bastou a apresentação e uma logomarca pela secretaria dos conselhos, ao passo que a segunda já foi fruto de intenso debate, iniciado por meio de uma demanda contida em recomendação do Ministério Público sobre a Unidade de Acolhimento, enviada ao CMDCA para ciência, aonde se aponta a fragilidade dos acolhimentos efetuados pelo Conselho Tutelar. Cabe registro que o dito na recomendação ministerial foi só o pontapé inicial para que vários conselheiros de direitos expusessem suas discordâncias quanto a práticas do conselho tutelar na matéria e deliberassem conforme resolução já explanada, no cumprimento de suas funções.

As próximas deliberações, 14 e 15, ocorreram de forma curiosa, um dia exato após a outra, 10 e 11 de julho, indicando duas reuniões seguidas durante o mês de férias, sendo a primeira responsável por aprovar o cadastro de algumas entidades, na forma da resolução 11.2018 do órgão, e a segunda aprovou o Plano de Ação da Política Nacional de Atenção Integral à saúde do adolescente em conflito com a Lei, fruto de recomendação do Ministério Público ao Município para sua elaboração. Na ata da reunião do dia 11, que culminou com a aprovação da segunda resolução, a profissional da Secretaria de Saúde que elaborou o plano apresentou-o ao Conselheiros, explicando suas dúvidas e só ao fim houve a aprovação.

A resolução 16 cuidou da aprovação para o ano de 2019 da proposta orçamentária para o FIA, também em mais uma reunião extraordinária no mês de julho, com presença de técnicos da gestão para exposição aos conselheiros sobre a matéria em debate. A resolução 17, do mês de setembro, tratou de uma segunda edição da campanha 'arma nem de brinquedo' realizada em 2017, mas agora com mais orçamento, inclusive para um show infantil na data. Já a resolução 18, também de mesma data, aprovou a realização da Conferência da criança sobre o tema marcada e remarcada outras vezes, inclusive também por meio de resoluções, para o dia 27 de novembro. A de número 19, por sua vez, fruto da reunião de 02 outubro, aprovou a convocação de funcionários de secretarias para a realização da citada conferência, eixos de temas para abordagem, fixando uma comissão no CMDCA específica para tanto também.

Já a 20, da reunião de 13 de novembro, aprovou o fluxo para implementação da lei da escuta protegida, elaborado pela gestão municipal para encaminhamento ao CMDCA após recomendação do Ministério Público. Na ata dessa reunião vê-se que a aprovação do fluxo se deu a unanimidade após explanação mais detalhada sobre seu conteúdo promovida por uma das conselheiras do setor governamental. As resoluções 21 e 22 também restaram aprovadas em mesma data, sendo a primeira um pouco mais polêmica, sobre a contratação de assessoria para elaboração dos editais de financiamento do fundo, com o custeio do próprio fundo, muito embora a resolução quatro desse mesmo ano tivesse criado uma comissão do próprio Conselho para tanto, já revogada pela 10, que modificou a composição anterior e agora, com a 21 resolveu-se contratar uma assessoria com o dinheiro do próprio fundo para essa finalidade.

A 22 representou apenas a deliberação pela designação de uma reunião ampliada para o primeiro trimestre de 2019 para apresentação dos resultados e deliberações da conferência a ser realizada com a rede, dentre outras finalidades. A última resolução do ano também foi aprovada na última sessão do ano, em dezembro, e foi pela realização do Fórum da Sociedade Civil para o biênio 2019-2021 em janeiro. Ao fim do ano em debate então, deparamo-nos com uma evolução interessante ante o ano anterior, com um colegiado marcado por maior conclusividade e institucionalidade, na medida em que mais reúne-se e delibera, mas ainda com alguma dificuldade de compreensão em exato de seu papel, tomando muitas decisões

açodadas para logo mais serem revistas, criando pouco e sem receber a capacitação adequada do Executivo.

Já o ano de 2019 houve um aumento de trabalho para o CMDCA diante da eleição do Conselho Tutelar, sendo 42 resoluções e 41 reuniões marcadas, para 38 efetivamente realizadas, resultando numa média de mais de uma resolução por reunião. Nesse sentido, são 23 resoluções sobre o Conselho Tutelar, sendo 22 sobre a eleição em si, 8 resoluções de matéria interna, 6 em políticas públicas, 3 sobre o cadastramento das entidades de atendimento e 2 de FIA, como será mais detalhado em parágrafos abaixo. É bem verdade que, à semelhança do ano anterior, tivemos 5 resoluções fruto de redecisões sobre o já decidido, eclodindo novamente a questão do planejamento das decisões, para não falar no número expressivo de resoluções só sobre eleição, o que comparativamente ao ano anterior mostra que o nível de decisões sobre outros temas afetos ao Conselho não mudou.

Afora o desafio no tema das eleições do Conselho, vale frisar que também foi 2019 o ano de início de novo biênio à frente da gestão do Conselho de Direitos, agora encabeçado pelo setor governamental, sendo alçada à Presidência uma funcionária efetiva da Secretaria de Assistência, já que a última gestão governamental foi encabeçada pela Secretaria de Educação. Como quadro geral, podemos vislumbrar:

Quadro 6 – Resoluções CDMCA

Matéria	Quantidade
Conselho Tutelar	23
Assuntos Internos	8
Controle \ FIA	2
Instituidoras \ regulamentadoras de políticas	6
Cadastramento e fiscalização de entidades	3
Total:	42

Fonte: CDMCA, sistematização da autora

Agora detalhando especificamente as resoluções, temos as duas primeiras elaboradas ainda pela gestão anterior, na única reunião do ano sobre a gestão deles,

em 08 de janeiro, tratando dos critérios e etapas da eleição para o Conselho Tutelar e a outra prevendo a contratação de assessoria técnica às expensas do FIA para capacitação dos Conselheiros para a eleição. A terceira, datada de 07 de fevereiro, é marcada pela investidura da nova gestão, conforme acima exposto. Já a quarta, cinco dias depois da posse, e primeira da gestão do novo biênio, dá-se no âmbito da matéria interna, reformulando-se as comissões de trabalho.

A reunião do dia 28 de fevereiro culmina com mais duas resoluções, quinta e sexta, sendo uma aprovando proposta para revisão da lei municipal do Conselho Tutelar e a outra, ainda no mesmo tema, revendo a resolução número 2 da outra gestão, estabelecendo o custeio da assessoria ali aprovada pela Secretaria de Assistência do Município, além de estabelecer a maior extensão dos serviços que seriam prestados pela empresa, indo além da capacitação dos conselheiros de direitos, mas envolvendo, elaboração, correção e aplicação de provas, capacitação para os eleitos etc.

A consulta a ata dessa reunião revela que ela se deu no dia seguinte à capacitação conjunta em Fortaleza ministrada pelo CEDCA, MPCE, UNICEF e Ministério do Trabalho sobre a realização das eleições municipais do Conselho Tutelar a cargo do CMDCA, como disciplina o ECA, oportunidade na qual a necessidade das mudanças aprovadas na lei, precipuamente, restou debatida. Citou-se ainda as orientações em mesmo sentido em reunião com a Promotoria local. Na reunião seguinte, realizada em 12 de março, aprovou-se um total de 06, da 07 a 12, sendo cinco a respeito do tema do Conselho Tutelar, quatro especificamente quanto às eleições, algumas seguindo materiais e recomendações do Ministério Público já mencionados.

Começando pela única que não é sobre o Conselho Tutelar, temos a número 07 incluindo mais três entidades no cadastro do conselho de direitos. A resolução número 8 buscou aprovar um regimento interno para o órgão, conforme antiga recomendação da 3 Promotoria de Justiça da Infância. A proposição aprovada foi apresentada pela equipe técnica que à época auxiliava o Conselho Tutelar uma vez por semana, sendo estes o advogado do CREAS e a Técnica em Vigilância Socioassistencial, e aprovada com alterações, sem que o registro em ata especificasse quais. As demais, versando sobre as eleições, estipulavam condutas vedadas aos candidatos em época de campanha, calendário\cronograma das

eleições, atos preparatórios necessários ao pleito e criação de subcomissões específicas para as fases da votação.

Dessas, as duas primeiramente citadas embasaram-se em materiais constantes de recomendação do Ministério Público, reforçados quando do evento de fevereiro conjunto entre instituições, focado nas eleições, conforme já citado. Na mesma reunião, porém, que aprovou essas 06 resoluções, algumas matérias, bem relevantes, como o Projeto Político Pedagógico da Unidade de Acolhimento e o Plano Municipal de Ações para Erradicação do Trabalho Infantil (AEPETI), compreensivelmente, foram levantadas, mas não tratadas.

O problema é que duas sessões designadas se seguiram sem que houvesse quórum para deliberar sobre elas, voltando o quórum somente em 21 de março quando foi aprovada a resolução 13, no tema ainda das eleições, estipulando os critérios para as eleições, revogando a resolução n. 1 do ano também sobre esse tópico, elaborada pela outra gestão. A próxima sessão se deu na sede do Ministério Público, conjuntamente com reunião com a Promotoria de Justiça local, para tratar sobre as falhas técnico-legais da proposta de projeto de lei aprovada pelos Conselheiros e enviada à Câmara, culminando com duas resoluções, a 14 sobre o tema da reunião com o Ministério Público, e a 15 sobre o cadastramento de entidades durante a fase das eleições.

A resolução 16, aprovada em 1 de abril, foi fulcral para o processo eleitoral na medida em que consistiu no edital do certame, baseado em todas as resoluções antes aprovadas e a proposta de projeto de lei enviada e aprovada pela Câmara, com as modificações apontadas pelo MP na reunião última citada. Na mesma data, a questão do AEPETI voltou a ser tocada, mas não foi deliberada, porque alguns conselheiros não a tinham lido ainda, sendo novamente remarcada sua análise.

Outrossim, a resolução 17 deu-se para fazer uma retificação formal na 16 e a 18 e 19, datadas de 30 de abril, por suas vezes, consistiram em aprovação de fluxos de políticas públicas de infância e juventude importantes, sendo um de atendimento para os filhos (as) de pessoas presas e outro para as famílias de adolescentes em cumprimento de medidas sócio-educativas de meio fechado. Vale salientar que a reunião que os aprovou aconteceu não na sede dos Conselhos, mas sim na própria Secretaria de Assistência, com a presença dos equipamentos envolvidos na proposta, como os CRAS's, o CREAS, Semiliberdade de Iguatu e

outros, sendo ela construída e apresentada pela Técnica da Secretaria em questão, após recomendações do Ministério Público, inclusive. Tanto é que uma das recomendações em questão chegou a compor até a fundamentação da resolução 19. Ao menos, houve debates e questionamentos à proposta apresentada, que no final restou aprovada.

Ademais, as resoluções 20 e 21, do início de maio, consistiram em novas retificações dos prazos estabelecidos no edital das eleições para inscrição e análise documental, enquanto que a 22 e 23, datadas de 14 de maio, aprovaram a implantação de programas de políticas públicas para Infância e Juventude no Município, como a criação de um centro de escuta especializada e um programa de apadrinhamento para as crianças na Unidade de Acolhimento. Mas, é importante registrar, que novamente as propostas foram apresentadas e construídas pela Secretaria de Assistência, após recomendações do Ministério Público a essa Secretaria por suas implementações, tendo o Conselho apenas assistido essas apresentações, e sem que haja registro na ata respectiva quanto a debates ou modificações, aprovou-as.

A próxima resolução, a 24, foi uma retificação de datas da eleição, ocorrida em 09 de julho, sendo interessante assim verificar se tal espaçamento se deu pela não realização de reuniões no citado mês, ou eventual falta de conclusividade das mesmas. Compulsando as atas do mês de junho com tal intuito vejamos que houve duas reuniões, na qual os temas debatidos foram denúncias entre os candidatos ao processo de escolha não havendo a necessidade de fato de edição de resoluções. Nessa toada, seguiu-se o mês de julho, com a aplicação das provas da fase inicial do processo de escolha do cargo, e assim muitas das demais resoluções aprovadas, como a 26, resultado provisório das provas, 27, candidato eliminado, 28 e 31, resultado dos recursos, 29, novo calendário do certame e 32, proclamação do resultado final.

À exceção de resoluções sobre o tema no mês de julho, vemos a resolução 25, do dia 11, com o edital de seleção de projetos para financiamento pelo FIA, e o 30, do dia 25, que aprovou um projeto denominado 'catraca sócioeducativa', o qual na verdade já era desenvolvido pelo pólo de convivência, necessitando de aprovação do CMDCA somente para fins de financiamento pelo Itaú Social, segundo consta na própria ata da reunião que o aprovou:

Destacou a Técnica de Gestão os equipamentos existentes no território, as entidades parceiras do Projeto, cronograma das atividades que serão desenvolvidas bem como o detalhamento da Planilha orçamentária do projeto. Enfatizou a mesma que o município só poderá concorrer a algum projeto se houver aprovação do CMDCA, pois o recurso destinado vem através do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – FMDM.

Novamente, um projeto totalmente criado, desenvolvido e apresentado não pelos Conselheiros, mas sim pela gestão à frente da Secretaria de Assistência, numa reunião ocorrida inclusive dentro da Secretaria em questão, e que sofreu modificações pontuais dos Conselheiros, isto quanto a nomenclaturas e órgãos envolvidos e lanche para as crianças participantes, para um projeto de mais de 270 mil reais. A próxima resolução aprovada foi a 33, também relativa ao tema das políticas públicas, e sobre a temática do trabalho infantil, datada de 2 de setembro, e consistindo em:

Aprovar o Projeto intitulado Dia Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil, que tem como objetivo geral a realização de Ação Anual dia “D” envolvendo os diversos setores da sociedade civil e toda rede de Proteção da Criança e do Adolescente da Política Municipal de Assistência Social e demais parceiros da Rede de Proteção no âmbito Municipal e Estadual.

Ponto controverso é que não há ata de reunião nessa data até o momento, não sendo o próprio teor aprovado muito explicativo sobre os exatos termos do projeto. Também chama a atenção a mesma questão de junho, isto é, um mês inteiro sem deliberações por resolução, já que a última aprovada data de setembro. A motivação para tanto também foi parecida com junho, já que houveram reuniões, em verdade 3, mas envolvendo matérias da eleição cujas soluções não se deram pela edição de resoluções, seja denúncias entre os candidatos, problemas práticos de urnas e etc.

Tanto que a resolução 34, em outubro, antes do dia das eleições, consistiu no julgamento final, em sessão pública, das denúncias dos candidatos, com a procedência de duas delas, uma para aplicação de advertência e outra suspensão da reta final de campanha do candidato sancionado. Na mesma data, foram editadas as resoluções 35, 36 e 37, regulamentando o dia das eleições, detalhando a suspensão

imposta ao candidato assim sancionado e resolvendo pelo indeferimento de novas denúncias formuladas na hora entre os candidatos presentes. A 38 já se deu no próprio dia da eleição, após a apuração, proclamando os eleitos.

A próxima resolução já se deu na penúltima reunião do ano, em 27 de novembro, revogando resolução n.5 de 2016 do CMDCA que permitiu o uso do carro do Conselho de Direitos pelo Conselho Tutelar e CREAS. Na mesma data, restou editada também a resolução 40, estabelecendo uma nova comissão do FIA e critérios de monitoramento e fiscalização dos projetos a serem financiados pelo FIA, e a 41, com a inclusão de novas entidades de atendimento cadastradas no conselho, em atenção aos artigos 90 e 91 do ECA. A última resolução do ano deu-se também na última reunião do ano, consistindo numa alteração do endereço do FIA.

Novamente, observamos algum hiato entre o começo de outubro e o fim de novembro quanto à aprovação de resoluções, assim como ocorrido em alguns outros meses ao longo do ano de 2019, se deu não em razão de falta de reuniões, mas em razão de temas afetos, em regra, às eleições terem dominado as pautas. Em verdade, ocorreram 3 reuniões e 1 remarcada por falta de quórum no interregno entre as resoluções 38 e 39, sendo duas delas referentes a impugnações apresentadas contra alguns candidatos eleitos, inclusive o próprio Ministério Público assim o fez e outra para apresentação do diagnóstico das mortes de adolescentes por causas externas no Município, um levantamento conduzido pela equipe à frente do Selo Unicef, do qual resultou deliberado apenas a necessidade de realização de fóruns para esse debate, sem maior conclusividade.

3.3 Análise documental do material do Ministério Público

No ano de 2016, foram expedidas as recomendações 4 e 5 ao CMDCA. A primeira indireta ao colegiado e, a segunda, direta. A número 4, datada de 06 de outubro de 2016, inclusive, tratou-se de recomendação conjunta relativa a dois procedimentos, o Inquérito Civil n. 2 de 2015, destinado a investigar a estrutura disponibilizada ao funcionamento do Conselho Tutelar no Município e o Procedimento Administrativo 2.2016, destinado ao acompanhamento da Unidade de Acolhimento do Município. Assim, nessa primeira recomendação orientou-se a gestão a, em até 05

dias, disponibilizar motorista para o Conselho Tutelar e nomear um Diretor para a Unidade de Acolhimento que àquela altura se encontrava sem responsável legal para as crianças acolhidas e cessar o desmonte de políticas públicas infantis que se seguiu à derrota do gestor nas eleições realizadas naquele mês. Aqui figurou o CMDCA de forma indireta, isto é, como daquelas autoridades encaminhadas para ciência do problema posto no documento.

Como as providências recomendadas foram cumpridas de forma parcial, disponibilizando-se a própria Secretária para a função de direção da unidade infantil, expediu-se, apenas nos autos do procedimento n. 2\2016, referente à Unidade Acolhimento, a recomendação n. 5, no dia 11 de mesmo mês e ano destinada à gestão para fins de solução completa do problema, direcionada novamente à gestão para a nomeação de um diretor, mas também ao órgão colegiado, agora de forma direta, para que encetasse diligências de fiscalização quanto às condições à época da Unidade.

No mesmo ano de 2016, contudo, observou-se a instauração do primeiro procedimento de acompanhamento específico do CMDCA pela Promotoria, o n. 4 de 2016, instaurado em 04 de maio de 2016, no qual, frise-se, não se acompanhava também o fundo da infância correlato, o qual contava com procedimento próprio, que inclusive chegou a ser judicializado, consoante já alertado no tópico dos procedimentos da pesquisa. Foi nele também, que localizamos às fls. 27 e ss, cópias das poucas atas de reunião encontradas do colegiado no ano de 2016, constituídas em xerox de um livro de atas escrito à mão, conforme também já mencionado na parte desse capítulo referente aos procedimentos de pesquisa junto ao CMDCA.

As primeiras diligências instrutórias do procedimento foram determinadas ao próprio CMDCA na mesma portaria e, portanto, data que o instaurou e consistiram em requisições²⁴ da lei municipal de criação do colegiado, últimas resoluções aprovadas, últimas atas de reuniões realizadas e etc, o que restou. Em 30 de junho, porém, como se vê das fls. 41, a Promotoria de Justiça participou da reunião ordinária

24 As requisições são a expressão do chamado poder requisitório do Ministério Público, o qual tem, inclusive, sede constitucional, in verbis : “ Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...) VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; (...)”

quando verificou o baixo número de presentes, requisitando assim em despacho da mesma data e página, dentre outras informações, agora a frequência dos conselheiros às reuniões, além existência de previsão de deliberação sobre o fluxograma do disque 100 e o uso compartilhado do carro do colegiado, temas pendentes na reunião

Com a resposta, às fls. 76, em 01 de setembro, o Ministério Público pugnou pela fixação de prazo para substituição dos conselheiros faltosos, especificando as representações a que pertenciam, oportunidade na qual também reiterou a requisição de informações quanto às pendências de deliberações citadas. O CMDCA respondeu ao despacho às fls. 79\80, em 21 de setembro, apontando a aprovação de resolução sobre a utilização do carro do colegiado, juntando cópia da já citada resolução 5 de 2016 do órgão, datada de 26 de agosto, a inclusão na pauta da temática do fluxo do disque 100 para setembro, mas sem trazer os novos nomes do conselho.

Assim, a Promotoria em 04 de outubro, fls. 92, requisitou formalmente a nova lista de conselheiros e a informação quanto ao eventual resultado da deliberação pendente, obtendo resposta do CMDCA no dia 19 do mesmo mês, fls. 96, com cópia da resolução aprovada sobre o tema e novos nomes do colegiado (fls. 107), sendo esse despacho a última providência adotada pelo *Parquet* no ano quanto ao Conselho, muito embora o procedimento tenha permanecido em andamento, como veremos em detalhes no tópico seguinte sobre 2017. Nesse sentido, podemos condensar em ordem cronológica a atuação do ano já descrita, isto é, 2 recomendações, 1 direta e outra indireta, feitas em procedimento ministerial extrajudicial não dirigido ao CMDCA, além de 04 requisições no procedimento específico e a participação em uma das reuniões do órgão, conforme quadro abaixo:

Quadro 7 – Atuação do MP perante o CMDCA em 2016

ATUAÇÃO	DATA
Requisição fls. 2 do PA 04.2016	04 de maio
Requisição fls. 41 do PA 04.2016	30 de junho
Participação em reunião ordinária do colegiado	30 de junho
Requisição fls. 76 do PA 04.2016	1 de setembro
Requisição fls. 92 do PA 04.2016	4 de outubro

Recomendação n. 04	6 de outubro
Recomendação n. 05	11 de outubro

Fonte: Sistematização da autora.

No ano de 2017, tivemos a continuidade da atuação no CMDCA pelo Ministério Público através do mesmo procedimento já abordado no tópico anterior, concomitantemente a um aumento no número de recomendações expedidas ao colegiado, que dessa vez também transcenderam ao procedimento da unidade de acolhimento institucional, origem das duas recomendações de 2016.

Nesse esteio, a primeira recomendação do ano foi em janeiro, no Inquérito Civil Público n. 02 de 2015, instaurado em 17 de dezembro de 2015 a partir de reclamações de seus próprios membros, para apuração das condições estruturais de funcionamento do Conselho Tutelar e apesar de direcionada ao gestor, foi também encaminhada para ciência do colegiado. O conteúdo recomendado em 16 de janeiro, p. 210-215, foi a disponibilização da estrutura de funcionamento mínima ao Conselho Tutelar segundo a resolução 170 do CONANDA, tais como prédio próprio com a configuração prevista no normativo do colegiado nacional, carro com motorista, funcionários administrativos, telefones fixo e móvel e mais computadores. Depois, tivemos três recomendações no procedimento de acompanhamento do acolhimento dirigidas, direta ou indiretamente ao CMDCA. A número 1²⁵, expedida em 22 de fevereiro, às fls. 259-262, tem como autoridade recomendada o Prefeito local, isto para a contratação de psicólogo para a unidade e início do cumprimento do plano municipal de acolhimento, sendo encaminhada ao CMDCA a cópia para ciência. A número 2, por sua vez, datada de 27 de março, inserida às fls. 270-276, é mais ampla e dirigida a 04 órgãos, dentre eles o colegiado, ainda que em conjunto com o Conselho Tutelar, no sentido de que os conselhos inspecionem a unidade, tomando de per si as providências de sua alçada diante das eventuais irregularidades que encontrarem, “exercendo assim, de fato, seu múnus fiscalizatório das políticas públicas infantis” (p. 275).

25 Constatamos que há no ano 2 recomendações de número 1, aquela já aludida no inquérito civil público 02.2015 e agora a primeira expedida no Procedimento Administrativo n. 02.2016, também contou, erroneamente, com a mesma numeração.

Ademais, houve mais uma recomendação expedida na mesma forma indireta do colegiado em um Inquérito Civil aberto em 24 de setembro, por sinal, procedimento esse que foi instaurado após inspeção conjunta ao Conselho Tutelar feita em parceria com o CMDCA em 13 de setembro. Contudo, para se compreender melhor a instauração do presente procedimento e consequentemente a recomendação ao colegiado, importante entendermos a finalização do primeiro procedimento citado nesse tópico, o inquérito civil público n. 2 de 2015, da recomendação de janeiro já analisada, até para contextualizarmos o documento, como orienta Cellard (2009), ao descrever a fase de pré-análise da pesquisa documental.

Como a recomendação n.1 em questão não foi cumprida pelo gestor, o Ministério Público o notificou para celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com fins de garantia do já contido na recomendação, agora, sob multa pessoal. Assim, a inspeção conjunta que culminou com essa instauração originou-se da verificação *in loco* do cumprimento do TAC pelo gestor, constatando agora mal funcionamento do órgão do conselho tutelar, agora não mais por falta de estrutura física, mas sim por condutas também dos próprios conselheiros tutelares. Assim, a recomendação 06 de 2017 de 26 de setembro, p. 61\66, destinada indiretamente ao CMDCA, veio nesse contexto, portanto, direcionada aos próprios conselheiros tutelares no sentido de, dentre outras, cumprirem seu regimento interno, respeitar a colegialidade de suas decisões, usar o sistema SIPIA e fiscalizar efetivamente os equipamentos públicos da política da infância.

Logo, em termos de recomendações ao CMDCA no ano, observamos o seguinte quadro:

Quadro 8 – Recomendações CMDCA 2017

Recomendação	Data	Procedimento	Tipos de Recomendação	Matéria
1	16\01	ICP 02.2015	Indireta	Conselho Tutelar
1a*	22\02	PA 02.2016	Indireta	Fiscalização de entidades de atendimento

2	23\03	PA 02.2016	Direta	Fiscalização de entidades de atendimento
6	26\09	ICP 02.2017	Indireta	Conselho Tutelar

Fonte: CDMCD, sistematização da pesquisadora.

* Conforme explicado em nota própria, houve erro nessa numeração na Promotoria de Justiça

Quanto ao Procedimento Administrativo voltado exatamente para o acompanhamento do CMDCA nesse ano, na verdade a continuidade do de 2016 já apontada, observamos por meio da ata de p. 125\126, atuação relevante a partir de 14 de fevereiro, em sede de audiência extrajudicial realizada na Promotoria de Justiça, com a presença da nova gestão do CMDCA e ainda outros equipamentos como Conselho Tutelar e a unidade de acolhimento.

Na oportunidade a Promotoria apresentou os novos membros às equipes, frisando alguns dos problemas da gestão anterior, e alertando para a necessidade de comparecimento às reuniões, bem como de algumas ilegalidades já constatadas no fundo da infância, ainda que não ligadas ao CMDCA, que estavam sendo apuradas em procedimento próprio²⁶. Cumpre registrar que os novos conselheiros trouxeram para a Promotoria suas dificuldades estruturais e necessidade de capacitação, além de terem ouvido sobre as expectativas dos demais órgãos presentes quanto a sua atuação.

Não obstante, como se vê das fls. 141, no dia 18 de abril, constata-se novas faltas e o Ministério Público requisita novamente lista de frequência e eventuais justificativas dos conselheiros faltosos, o que resulta em mais uma audiência extrajudicial na Promotoria, conforme atas às fls. 149, em 25 de maio, já que no dia 11 daquele mês o CMDCA informou mais uma substituição de membros dadas as faltas. Tema da reunião é similar, só que apenas com o Ministério Público e membros do colegiado, frisando a necessidade de participação efetiva e comparecimento dos conselheiros novatos.

26 O mesmo procedimento que resultou na ação civil pública já abordada no tópico dos procedimentos de pesquisa junto à Promotoria de Justiça.

Em outubro, porém, encontramos um despacho às fls. 184, narrando que apesar do trabalho proativo da presidência, há pouca produção concreta do colegiado, fazendo-se então ao fim uma requisição ao colegiado quanto a existência de eventuais matérias que se deixou de deliberar por falta de quórum, frequência dos conselheiros e relatórios de atividades não desempenhadas pela Presidência. A resposta, em 08 de novembro, fls. 180\187, detalha alguns avanços, aponta que chegou a deixar de haver deliberação a um Projeto do Itaú Social devido a algumas faltas e traz a relação de faltosos.

Conclui-se, assim, que a atuação específica de acompanhamento do Conselho em 2017 se deu mediante 2 audiências extrajudiciais, 14 de fevereiro e 25 de maio e 2 requisições, em abril e outubro, geralmente cercando a temática do comparecimento dos membros às reuniões do colegiado.

No ano de 2018, inicialmente continuou-se o acompanhamento ao colegiado de direitos através do procedimento de 2016 já tão aludido até 13 de abril de 2018, quando ele foi arquivado (p. 253) e instaurado um novo, não só com essa finalidade como também o acompanhamento dos planos de ação e aplicação encaminhados pelo colegiado às fls. 243 do PA antigo, em 07 de fevereiro, após uma requisição ainda da Promotoria de Justiça datada de 16 de janeiro, às fls. 241. A promoção de arquivamento do procedimento então fundamentou-se nessas duas ocorrências, somadas a entrada de nova gestão do CMDCA, devido a saída do até então Presidente Edvaldo, mantendo-se, porém, a presidência com a sociedade civil e a instituição que este representava, assumindo sua suplente, Taís Costa, em 31 de janeiro, como mostra a resolução n.1 do colegiado àquele ano, fato só comunicado ao MP formalmente em março.

O novo procedimento, instaurado em mesma data da finalização do anterior, foi o Procedimento Administrativo 04.2018, no qual em 08 de maio se deu uma audiência extrajudicial com a nova presidência e a presença de uma Professora do IFCE de Iguatu, convidada pelo Parquet, Moíza Sibéria, até mesmo pela preocupação revelada pelo colegiado quanto aos editais direcionados ao FIA. Do momento, registrado em ata conforme fls. 30\32 do procedimento, extraiu-se uma espécie de parceria da universidade com o colegiado nessa matéria, tanto que em 18 de maio, restou aprovada no órgão a resolução número 10 trazida no tópico desse trabalho que analisou a produção do CMDCA no ano em epígrafe. É bem verdade,

porém, que 15 de agosto, às fls. 52, a Professora noticiou a Promotoria de Justiça quanto a dificuldades que estaria enfrentando para concretizar essa parceria, assim como o colegiado, o qual ainda alertou para problemas quanto aos prazos das leis orçamentárias de que não tinha conhecimento, como se vê às fls. 67, apontando os técnicos da Prefeitura que teriam levantado a questão.

Assim, realizou-se mais uma audiência extrajudicial com todos eles em 13 de setembro, fls. 68, quando se constatou erros no projeto enviado à Câmara pelo CMDCA, firmando-se o compromisso de corrigi-los. Em 20 de setembro, com cópia da ata às fls. 70, deu-se uma reunião ampliada, assim considerada, pois além de contar também com a participação de técnicos ligados a programas e equipamentos diversos da infância local, como CREAS, CRASs, AEPETI e outros, ainda dizia respeito a vários procedimentos em tramitação na promotoria. A temática debatida era a (des)articulação de políticas públicas da infância no Município, sendo fixado nos itens 8 e 9 da reunião pontos de responsabilidade para o CMDCA como a necessidade de maiores debates sobre o funcionamento delas capitaneado pelo órgão colegiado, melhor normatizando-as e frisando-se o potencial que as resoluções poderiam assumir nesse sentido.

Em 28 de novembro, o Ministério Público agora realiza uma requisição ao Conselho diante de um ofício enviado por este órgão à Promotoria no dia 22 (fls. 79), relatando as novidades sobre o tema das políticas, em torno da eventual aprovação ou não por resolução do fluxograma quanto à lei 13.431\2017, recebendo em 5 de dezembro cópia da resolução 20.2018 aprovada sobre o tema. Em síntese, então, podemos condensar a atuação da Promotoria dentro de procedimento especializado em ordem cronológica conforme quadro abaixo:

Quadro 9 – Atuação no procedimento especializado de acompanhamento CMDCA 2018

ATUAÇÃO	DATA
Requisição fls. 241 do PA 04.2016	16 de janeiro
Instauração fls. 2 do PA 04.2018	11 de abril
Audiência extrajudicial fls. 30-32 do PA 04.2018	08 de maio
Audiência extrajudicial fls. 68 do PA 04.2018	13 de setembro

Reunião ampliada fls. 70 do PA 04.2018	20 de setembro
Requisição fls. 79 do PA 04.2018	22 de novembro

Fonte: Promotoria, sistematização da autora.

Quanto às recomendações expedidas ao órgão no ano temos um quadro mais amplo do que o dos outros 2 anos, com mais procedimentos como origem desses documentos, afora o procedimento 02.2016, destinado a acompanhar o funcionamento da unidade de acolhimento local, à época em obras, e já tão objeto de recomendações anteriores. Nele, porém, também tivemos recomendações. A primeira do ano foi a de número 5, às fls. 626\630, datada de 17 de abril, aonde se recomendou a um conjunto de responsáveis providências diversas: à construtora que cuidava das obras da unidade a conclusão dessas, ao Conselho Tutelar o melhor registro da fundamentação para os acolhimentos de urgência que realizasse de ofício e à gestão mais capacitações para os profissionais do equipamento. O CMDCA recebeu o documento apenas para ciência. Já a 9, fls. 672\675, de 16 de julho, novamente com o CMDCA apenas de destinatário indireto, destinou-se à Construtora e Secretaria de Assistência pela conclusão e fiscalização efetiva das obras contratadas, respectivamente, bem como adoção de providências de urgência para garantia do bem estar das crianças na sede provisória para a qual foram encaminhadas durante a reforma.

Por fim, expediu-se nesse procedimento a recomendação 15, de 4 de outubro, às 712\717, aonde após mais uma inspeção repetiram-se os problemas e os recomendados, razão pela qual as providências objeto do documento foram similares, à exceção justamente do CMDCA que agora figura como autoridade recomendada, dada a falta de resposta quanto à deliberação do plano de lazer para as crianças acolhidas. Cumpre frisar que o procedimento após as recomendações não atendidas originou mais uma ação civil pública em 13 de novembro, agora de improbidade administrativa por omissão, contra secretaria e prefeitura, devido ao problema das obras inacabadas e precariedade para as crianças da sede provisória, como se vê das fls. 737\747. A resposta do CMDCA veio em partes, isto primeiramente informando à Promotoria em 15 de outubro que a matéria seria submetida à deliberação em 13 de novembro e em 27 do mesmo mês informando que o plano não restou aprovado

na forma proposta sendo encaminhado a unidade para fins de alguns ajustes quanto a detalhamentos de atividades e metodologias (fls. 730 e 768).

No que toca às Recomendações em outros procedimentos, temos a número 06, de 18 de junho, nas fls. 182\185 do ICP 02.2017, também já citado nesse trabalho, destinado à apuração das condutas dos conselheiros tutelares, na qual restou cobrado às Autoridades Tutelares que cumprissem o seu regimento, sendo o CMDCA instado para ciência. Já a número 7, de 29 de junho, nas fls. 24 e ss do Procedimento Administrativo número 8 de 2018, cuida de um tema novo, no caso, a implementação em Iguatu do Programa PNAISARI, política do Ministério da Saúde que contempla Municípios que possuam estabelecimentos de privação de liberdade para adolescentes, como Iguatu, desde que haja planos operativos de saúde para esses meninos, sendo a recomendação da Promotoria à Prefeitura no sentido da criação desse plano com seu posterior encaminhamento ao CMDCA, nos termos da normativa do programa²⁷. Assim, muito embora esse documento tenha sido enviado ao CMDCA apenas para ciência, a efetividade ali recomendada dependia de atuação do órgão.

Por fim, tivemos a recomendação em sede da própria portaria de instauração do procedimento, como se vê das fls. 7, de 3 de julho, dirigida direta e conjuntamente ao CMDCA e outras autoridades, pela construção de um fluxo de atendimento às crianças e adolescentes vítimas de violência, consoante nova legislação editada em 2017²⁸, o procedimento n. 9 daquele ano. A recomendação chega a mencionar a necessidade de aprovação do fluxo a ser elaborado por portaria, resolução “ou outros instrumentos normativos que garantam sua plena execução”.

Não se tratou de uma recomendação mais formal, em documento específico e apartado, mas como nos lembra a doutrina (GRALHA MASSIA, 2011; BARBUGIANI, 2020), apesar de serem adequadas, as formalidades nesse tipo de documento não são pré-requisito de validade e muitas vezes sequer úteis, até mesmo pelo efeito contrário que a rigidez e pompa de uma peça redigida como se dirigida a um juiz, permeada de rigores processuais, pode despertar no destinatário. Assim, podemos observar que houve evolução significativa na atuação não só em número de

27 Art. 23, parágrafos 3 e 4 da Portaria 182 de 2014 do Ministério da Saúde.

28 Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

recomendações expedidas, mas de atuações de maior relevo dentro do procedimento de acompanhamento específico. Aliás, em termos de recomendações, podemos sintetizá-las no ano consoante tabela cronológica abaixo:

Quadro 10 – Recomendações Expedidas 2018

RECOMENDAÇÃO	DATA	TIPO DE RECOMENDAÇÃO	TEMÁTICA
5, PA 2.2016	28 de junho	Indireta	Fiscalização de entidades de atendimento
6, ICP 2.2017	18 de junho	Indireta	Conselho Tutelar
7, PA 8.2018	29 de junho	Indireta	Políticas públicas
Portaria 10.2018, PA 09.2018	03 de julho	Direta	Políticas públicas
9, PA 02.2016	16 de julho	Indireta	Fiscalização de entidades de atendimento
15, PA 02.2016	04 de outubro	Direta	Fiscalização de entidades de atendimento

Fonte: Promotoria, sistematização da autora.

No ano de 2019 tivemos a finalização do procedimento próprio de acompanhamento do CMDCA e planos de aplicação instaurado em 2018 e a instauração de um novo, afora 8 recomendações. Começaremos com a descrição dos achados quanto ao primeiro. Nesse sentido, o procedimento foi instaurado em 23 de janeiro, sendo o número 3 daquele ano, quando de plano já se fez uma diligência requisitória junto ao colegiado em torno das datas do fórum municipal de direitos da criança e novos nomes eleitos para o biênio, com as respectivas instituições de representação. Em seguida, comunicados sucessivos feitos pela Presidência do Colegiado quanto a ausências de conselheiros em reuniões, dia 12.02, fls. 34, dia 15.03, fls. 60 e dia 21.03 fls. 62, inclusive frisando-se matérias importantes como erradicação do trabalho infantil, que deixaram de ser deliberadas dada a falta de quórum, gera a reunião de fls. 102 em 25 de abril, na qual a Promotoria renova as

advertências aos membros daquele biênio do colegiado quanto à necessidade de comparecimento às reuniões.

Nova audiência em 11 de junho, fls. 97, agora fruto do comparecimento espontâneo dos conselheiros à Promotoria de Justiça, para fins de apresentação de minuta de edital para captação de recursos do FIA que vinham elaborando, noticiando também a contratação de uma assessoria para ajudá-los com o tema. Em seguida a Promotoria alertou-os para os problemas históricos do fundo no município, como sua utilização para custeio de políticas básicas que já deveriam ter seu custeio efetivado pelo Executivo, necessidade de observância dos prazos orçamentários e financeiros envolvidos para se ter efetividade na utilização dos recursos, dentre outros, bem como a ação civil pública ajuizada pela Promotoria de Justiça sobre o tema, comprometendo-se a analisar a minuta em até 10 dias.

Foi nesse contexto que surgiu a recomendação 7.2019, em 28 de junho, às fls. 133 do procedimento, direta ao CMDCA, com orientações claras para garantir legalidade do edital apresentado, como a previsão no edital de um cronograma de atividades, penalidades aplicáveis ao contemplado em caso de descumprimento, fase recursal para eventuais insatisfações, além da impossibilidade de custeio de políticas públicas de incumbência do Município, como já alertado na reunião e objeto da ação civil pública de 2017. Não obstante, chegam aos autos em julho, às fls. 154, a informação de aprovação por resolução do edital com alguns dos vícios encontrados, levando o MP a requisitar resposta expressa quanto ao acatamento ou não dos demais itens recomendados, consoante fls. 170, em 01 de agosto, sendo o acatamento com reenvio do edital atualizado respondido às fls. 181, em 15 de agosto.

Muito embora sobre assuntos relevantes, o resto do procedimento em 2019 resumiu-se em troca de ofícios com informações, sem requisições, audiências ou recomendações, nos termos de interesse de nossa pesquisa. Assim, no procedimento específico quanto ao CMDCA, podemos assim condensar as atuações desejadas segundo ordem cronológica:

Quadro 11 – Atuação no Procedimento CMDCA 2019

ATUAÇÃO	DATA
Instauração fls. 2 do PA 03.2019	23 de janeiro

Requisição do PA 03.2019	23 de janeiro
Audiência extrajudicial fls. do PA 03.2019	25 de abril
Audiência extrajudicial fls. 97 do PA 03.2019	11 de junho
Recomendação 7. 2019, fls. 70 do PA 03.2019	28 de junho
Requisição, fls. 170, do PA 03.2019	01 de agosto

Fonte: CMDCA, sistematização da autora

Começando a análise das recomendações do ano, vemos outro procedimento novo sobre tema similar também restou instaurado no ano, em matéria atrelada a expedição frequente de recomendações, a Unidade de Acolhimento Institucional. Após a ação de improbidade por omissão ajuizada contra o gestor no ano anterior, conforme visto no tópico de 2018, houve o retorno das crianças para a sede definitiva da unidade já reformada, o que resultou no arquivamento do PA 2.2016 e a instauração do abordado agora, o 1.2019. Nele três recomendações foram expedidas ao longo do ano, as de número 1, 4 e 10, sendo as duas primeiras destinadas em algum ponto de forma direta ao Conselheiros de Direitos.

A recomendação número 1, destinada também ao CMDCA, além de outros órgãos como Secretaria de Assistência e Direção da Unidade em 17 de janeiro, fls. 15\19, cobrou, no que pertine ao colegiado, a existência de nova deliberação ou não sobre o tema do plano de lazer dos acolhidos, e\ou caso porventura existisse aprovação, a efetiva fiscalização. A número 4, por sua vez, também conteve o CMDCA como um dos destinatários diretos de seu conteúdo, ao recomendar, quanto à atuação desse colegiado, a fiscalização da unidade quanto ao cumprimento do plano de acolhimento municipal deliberado pelo próprio conselho e a criação de programa de apadrinhamento da unidade, isto em 16 de abril, às fls. 82. Já a recomendação 10, de 16 de setembro, destinou-se a cinco órgãos de forma direta, tais como Secretaria de Assistência, Direção da Unidade, Conselho Tutelar, Secretaria Estadual de Proteção Social, figurando o CMDCA apenas para ciência. As providências recomendadas giravam em torno de equipamentos de segurança externa, cumprimento do projeto político pedagógico da unidade, construção de um instrumental para os acolhimentos de urgência do Conselho Tutelar, dentre outras.

Outro procedimento instaurado em 2019, o de número 9, em 01 de fevereiro, originou 3 recomendações ao CMDCA, no caso, aquele pertinente à eleição do Conselho Tutelar, tema este que, como vimos no tópico referente à documentação do conselho, repercutiu em 22 resoluções do colegiado só sobre ele, tamanho o desafio que sua realização representa para o órgão. A primeira foi a de número 2, fls. 38\41, direta ao colegiado, mas também à Prefeitura, de mesma data da instauração, aonde se vê providências práticas para as eleições, como a utilização de um calendário instituído em respeito às datas do certame previstas consoante resoluções do CONANDA e Justiça eleitoral, criação de comissão específica no órgão para a eleição, elaboração de edital do certame seguindo os ditames das resoluções do CONANDA, dentre outras.

Já as outras 2, de números 8 e 11, respectivamente, de setembro, fls. 272 e 343, respectivamente, dirigiram-se a instituições diversas, como os membros do poder executivo e legislativo locais, além de diretórios dos partidos políticos da cidade, mas com providências confluentes e encaminhadas para ciência do CMDCA, no sentido de que esses não se vinculassem aos candidatos do processo de escolha do Conselho Tutelar, abstendo-se ainda de realização de atos que pudessem ser encarados como propaganda, na forma do contido nas resoluções do CONANDA e normativas locais para o processo.

Quanto aos procedimentos anteriores ao ano de 2019 mas que ainda estavam em andamento, também tivemos recomendações, como vemos em 11 de abril, às fls. 129\135 do PA 8.2018, procedimento já tratado no tópico do ano anterior, relativo ao Programa PNAISARI, expediu-se a recomendação 3, direcionada ao Secretário de Saúde, com o plano de atenção à saúde dos adolescentes privados de liberdade já vigendo, para que este destinasse os recursos recebidos pelo Município a partir do plano para essa finalidade. Assim apesar de indiretamente apenas dirigido ao CMDCA, o seu tema representava muito para a consolidação do órgão enquanto instância criadora de políticas públicas, já que se tratava de respeito à resolução aprovada pelo próprio colegiado.

Ao final, então tivemos um aumento no número de recomendações, inclusive diretas, com destaque para aquelas pertinentes ao conselho tutelar, dado o ano de 2019 ligado ao processo de escolha. Portanto, em ordem cronológica, tivemos o seguinte quadro sinótico de recomendações:

Quadro 12 – Recomendações em 2019

RECOMENDAÇÃO	DATA	TIPO	TEMÁTICA
1, PA 1.2019	16 de janeiro	Direta	Políticas públicas
2, PA 9.2019	1 de fevereiro	Direta	Eleição do Conselho Tutelar
3, PA 9.2018	11 de abril	Indireta	Políticas Públicas
4, PA 1.2019	16 de abril	Direta	Fiscalização de entidades de atendimento
7, PA 3.2019	28 de junho	Direta	Controle e FIA
8, PA 9.2019	05 de setembro	Indireta	Conselho Tutelar
10, PA 1.2019	16 de setembro	Indireta	Fiscalização de entidades de atendimento
11, PA 9.2019	23 de setembro	Indireta	Conselho Tutelar

Fonte: CMDCA, sistematização da autora.

3.4 Da discussão conjunta dos achados da pesquisa documental

Nesse tópico, à luz do já exposto acima, analisaremos em cotejo a produção do CMDCA e a atuação ministerial, ano a ano e comparativamente. O ano de 2016 no colegiado, como abordado, foi marcado por apenas 06 resoluções, fruto de ao que se tem registro apenas 07 reuniões, sendo duas em matérias de políticas públicas e uma que vamos chamar de híbrida, conforme melhor detalhamento abaixo. As duas citadas, inclusive, consistiram em fluxos encaminhados prontos pelo Poder Executivo para deliberação. Outrossim, passaram quase cinco meses seguidos sem deliberar, não decidindo sobre outras importantes funções do conselho, como fiscalização de entidades de atendimento, conselho tutelar, controle social ou o fundo da infância, incumbências claras do órgão.

Já a atuação do MP sobre o CMDCA no ano consistiu no procedimento 04.2016 instaurado exclusivamente para seu acompanhamento, e duas recomendações expedidas no bojo do procedimento de acompanhamento da unidade de acolhimento. Nesse esteio, cumpre registrar primeiramente que a instauração do presente procedimento se deu apenas em maio, e as recomendações em outubro, o que nos leva a analisar eventual impacto da atuação do MP sobre o funcionamento

do Conselho apenas a partir dessas datas. Retomando a tabela e o texto do tópico do CMDCA, temos que não se sabe se houve reuniões depois de 29 de setembro, já que só temos como comprovar a realização de 07 delas, todas anteriores às datas de expedições das recomendações. No que pertine ao Procedimento n. 04.2016, porém, conseguimos observar interconexões relevantes, a partir da data de sua instauração, em maio. Nos meses de maio e junho não tiveram deliberações, não obstante a presença da Promotoria nessa última.

Porém, a partir daí percebemos diferença, ainda que sutil, na medida em que a participação em tela desencadeou a segunda requisição do procedimento, voltada para a obtenção da lista de frequência dos Conselheiros. Nessa requisição também o Ministério Público cobrou a deliberação de pontos levantados na reunião, mas não concluídos, provavelmente por falta de quórum, assim colocado já que a ata específica em questão não foi localizada, o que não foi respondido de imediato, levando a Promotoria à terceira requisição de setembro. Aqui relembremos as lições de Barbugiani (2020) e Massia (2011), que a mera instauração de procedimento ministerial de per si gera algumas vezes a adequação da conduta daquele que é objeto do procedimento ao previsto na norma. Coincidentemente, ou não, resoluções sobre os temas do fluxograma de atendimento das demandas do disque 100 e o uso compartilhado do carro do colegiado por outros equipamentos do sistema de garantias finalmente restaram deliberadas, em setembro e agosto, respectivamente, conforme resoluções 5 e 6 já analisadas no item próprio.

Vale repisar que das 06 resoluções aprovadas pelo colegiado, 03 delas foram voltadas às políticas públicas infantis, e duas dessas três, foram elas. Nesse aspecto, importa a questão da denominação híbrida que chamamos no começo do tópico, afinal, a resolução do uso compartilhado do carro do colegiado com a unidade de acolhimento, muito embora seja algo mais afeito às questões internas do órgão, possibilitou o acesso às crianças acolhidas a transporte, uma questão à época como observado nas recomendações.

Outrossim, não se pretende com o afirmado acima reduzir a deliberação do órgão a uma espécie de 'ordem' do Ministério Público, a uma, pela natureza em si da requisição, uma determinação, sem dúvidas, mas uma determinação por informações, como já explicado no tópico próprio. A duas, pois os temas objetos de requisição foram levantados em reuniões do colegiado, sem, contudo, ter havido conclusividade em

suas análises, sendo a atuação do MP apenas no sentido de cobrar efetividade. Afinal, não cumpre ao MP tutelar o colegiado, como bem anotou Berclaz (2018, p. 117): “Por vezes é simples aquilo que precisamos fazer. Vamos participar de todas as reuniões do Conselho? Não. Não devemos fazer aquilo que não queremos que o Executivo faça, que é usurpar esses espaços”.

Assim, podemos concluir que a atuação do MP no ano quanto ao colegiado, muito embora frutífera, centrou-se em cobrar²⁹ ao CMDCA que se reunisse e deliberasse, dada a dificuldade frequente das reuniões esvaziadas, uma fragilidade comum no funcionamento dessas instituições participativas como aponta Tatagiba (2002), além de cientificar o colegiado dos problemas detectados na entidade de atendimento de acolhimento institucional. Uma questão visualizada e não enfrentada pelo MP naquele ano fora os poucos debates para aprovação de propostas oriundas do Executivo em políticas públicas, tema que voltará à tona no ano seguinte.

No ano de 2017, por sua vez, tivemos 14 reuniões, resultando em 10 resoluções, sendo 3 em políticas públicas, sendo os temas do controle social e o fundo, além do Conselho Tutelar também objeto de deliberação, passando em branco, porém, novamente a fiscalização de entidades de atendimento. Quanto às políticas, viu-se também que duas foram encaminhamentos do Executivo, aprovadas sem muito questionamento, e a outra fruto do potencial criativo desses espaços. Nessa resolução específica, a número 7, que instituiu a campanha ‘arma nem de brincadeira’, uma campanha local que já buscava conscientizar crianças e famílias acerca do tema do armamento da população, vê-se com nitidez o potencial criativo que circunda os colegiados de políticas públicas brasileiros, consoante a literatura (BERCLAZ, 2013, GOHN, 2016), sendo criada em Iguatu, em 2017, sem nenhuma provocação externa e quando a temática sequer era tão difundida, sintetizando o ideal da experimentação democrática de Santos e Avritzer (2002).

Quanto ao aspecto dos encaminhamentos do Executivo aprovados sem questionamento, vemos, afora as outras resoluções de políticas apontadas, a resolução 5 chegou ao ponto da ata da reunião que a aprovou registrar debates sobre outros assuntos que não aquele aprovado, lembrando a lição de Wampler

29 Como já salientado no tópico dos procedimentos de pesquisa, no ano de 2016, foi instaurado inquérito civil público específico quanto ao Fundo da Infância e sua gestão, e a análise em debate não o abarcou.

(2007), também reforçada por Cunha (2009, p. 135), cujo excerto transcrevo abaixo, de instrumentalização dos espaços de participação popular para fins de mera instância homologatória de decisões já tomadas em outras instâncias da política local:

Quanto às relações entre os segmentos que compõem os conselhos, há a constatação da forte influência dos gestores na direção do conselho, na definição da agenda e das pautas, nos debates e nas decisões, o que significa que há o risco tanto da exclusão ou não inclusão de temas na agenda quanto de cooptação e do controle dos processos decisórios de modo a favorecer os interesses, as propostas e os projetos do governo.

Contudo, como se evidencia da resolução em sequência, a 06, também não afeta ao tema das políticas e que buscou garantir capacitação para os conselheiros, paga às expensas do fundo, tal instrumentalização enraíza-se na parca estruturação dos conselhos, marcada pela assimetria informacional das representações da sociedade para com os órgãos do executivo que atuam na matéria e as origens autoritárias nas quais se assentam a cultura política brasileira, ainda muito resistente a mecanismos de participação efetivos, para os quais uma melhor capacitação é imperativo. Nesse diapasão anota Cunha (2009, p. 135):

Uma primeira constatação é a contradição que se observa entre a intenção democratizante quando da criação desses espaços e a predominância de referências autoritárias presentes na cultura política brasileira (MOISÉS, 1986; 1990; 1992), o que cria muitos pontos de tensão no funcionamento dos conselhos. Um deles diz respeito às próprias condições de infra-estrutura e de recursos humanos, parcamente existentes ou mesmo inexistentes, e que comprometem o funcionamento regular dessas instituições. (...) Outro aspecto é a assimetria informacional observada entre os representantes do governo, especialmente o responsável pela condução da política pública e os representantes da sociedade civil, o que mantém o controle do governo sobre o conselho.

Compulsando essa dinâmica do colegiado, conjuntamente com a atuação do MP, por meio das recomendações e procedimento próprio chegamos a achados relevantes. Primeiramente, muito embora não tenhamos visto resoluções aprovadas quanto à função do conselho de fiscalização e cadastramento de entidades de atendimento, como vimos no tópico referente ao CMDCA em 2017 deste trabalho, sem dúvida foi uma área com avanços a partir da recomendação direta do MP aos membros do colegiado, sendo tema de várias atas de reuniões visitas que foram realizadas a equipamentos a partir da data de recomendação do Ministério Público,

inclusive a própria inspeção conjunta com a Promotoria realizada no Conselho Tutelar. Aliás, essa visita pode revelar também que as recomendações indiretas nesta temática tiveram algum efeito positivo, já que ela de per si representa um avanço no acompanhamento ao órgão, que, registre-se não tinha ocorrido no ano anterior. Vale repisar que, por outro lado, as recomendações indiretas em questão, não repercutiram a ponto de gerar uma resolução na área, lembrando que a única resolução desse tema foi a última do ano, n. 10, referente ao dia do conselho tutelar, nada muito significativo precipuamente ante o teor do recomendado.

Quanto às audiências extrajudiciais e requisições acerca do tema dos conselheiros faltosos, dentro do procedimento de acompanhamento também notamos um percurso favorável ainda que o problema não tenha sido resolvido, já que, como vimos neste tópico e naquele pertinente ao CMDCA matérias importantes continuaram sem ser deliberadas, como possibilidade de financiamento de projetos, por falta de reuniões, assim como por duas vezes elas foram remarcadas por falta de quórum. Mas o fato é que, como visto, tivemos um aumento de 07 para 14 reuniões do colegiado em 2017, reuniões essas que não foram vazias, na medida em que se aprovou 10 resoluções.

Contudo, no que toca a outros problemas de funcionamento do órgão, como o baixo debate em torno da aprovação de propostas apresentadas pela gestão e a falta de capacitações, ao reverso, vemos itens sobre os quais a atuação ministerial, em detectando os problemas citados à época teria como agir para suas soluções, inclusive por meio das mesmas atuações abordadas: recomendando ao gestor a realização de capacitações designando audiência ou requisitando informações quanto aos motivos de determinada decisão.

Numa avaliação final do ano de 2017, então, vê-se que não obstante as questões das pautas prontas da gestão aprovadas sem debates, falta de capacitações, dificuldades no comparecimento às reuniões e fiscalizações mais efetivas dos equipamentos da rede de proteção, há uma evolução importante comparativamente ao ano de 2016, quando o Ministério Público iniciou o acompanhamento, com mais reuniões, mais resoluções aprovadas e de maior relevo, ainda que não pertinentes a todas as áreas de atuação do conselho, mas já algum início de fiscalizações das entidades de atendimento, utilização do potencial criativo local, além da preocupação com o exercício efetivo de controle social, como ocorreu

na resolução 02, quando os conselheiros se abstiveram da deliberação de aprovação das contas do ano anterior.

Outrossim, em 2018, tivemos a aprovação de 23 resoluções por meio da realização de 19 reuniões e uma conferência, 04 resoluções em políticas públicas e a primeira em matéria de entidades de atendimento no conselho, observando-se assim um aumento não só da produção em si da instituição, mas também uma maior conclusividade das reuniões, com um número de deliberações aprovadas superior ao próprio número de reuniões realizadas, sugerindo-se a possibilidade de um azeitamento dos trabalhos e uma maior institucionalidade do colegiado (CUNHA, 2009), além de deliberações que abarcaram todas as áreas de atuação do colegiado.

É bem verdade também que, por duas vezes ao longo do ano, foram editadas três dessas resoluções fruto de mudanças de ideia sobre um mesmo tema, como a data da conferência da criança e a comissão de elaboração do edital para financiamento de projetos com verba do fundo, ficando, em verdade, dessas 06 então apenas 02 com deliberações tangíveis, o que pode estar ligado tanto a mais açodamento na análise das matérias, necessitando de retrabalho revisional posterior do que ao avanço já citado, como a falta de capacitação dos conselheiros.

Por outro lado, cotejando tal produção do órgão em linha cronológica com os achados de pesquisa do MP, pode-se encontrar correlação, em alguns casos até direta, com as decisões tomadas naquele ano no colegiado. Analisando alguns possíveis itens nesse sentido, começamos com um que não entrou na análise consoante a delimitação proposta nos procedimentos de pesquisa nesse trabalho, mas que teve frutos. Veja-se que a resolução 5 do ano de 2018, a qual instituiu um fluxograma relativo ao tema da adoção, é fruto, consoante a própria ata da reunião de 13 de março daquele ano, de debates instaurados no colegiado a partir do Ministério Público, é bem verdade que foi sem recomendação no procedimento do tema ou outra atuação que tenha sido registrada no procedimento específico de fiscalização do CMDCA, atuações objeto dessa investigação.

Quanto à influência das recomendações elaboradas, tivemos a resolução 12 do órgão, com um tema regulamentador da atividade do Conselho Tutelar, oriunda de debate intenso entre os conselheiros com críticas ao órgão na ata de 12 de junho, como já apontado no tópico próprio, sendo citada de forma expressa a recomendação enviada pelo Ministério Público ao órgão apenas para ciência, sobre o acolhimento,

na qual as Autoridades Tutelares foram recomendadas pela Promotoria quanto aos procedimentos adotados em acolhimentos de ofício que realizaram. Aqui, vemos que a recomendação da forma dita indireta surtiu o efeito positivo de suscitar questões relevantes da rede para o órgão colegiado de controle social, provocando deliberação.

Outrossim, as recomendações do Parquet nos temas do PNAISARI e fluxograma do atendimento à criança vítima de violência, sendo a primeira indireta ao CMDCA e a segunda direta, resultaram na aprovação de resoluções, 15 e 20, respectivamente, após exposição das propostas e debates. Por sua vez, quanto à recomendação 15 do Ministério Público, direta ao colegiado, para que houvesse deliberação quanto ao plano de lazer dos acolhidos, apresentado desde 2016, inclusive alvo também de requisição no mesmo sentido, essa restou atendida claramente na medida em que o órgão deliberou pela não aprovação do projeto, após apresentação e debates:

No que concerne às atividades realizadas na Unidade de Acolhimento Institucional, a pedido do Ministério Público, a Presidente do CMDCA apresentou ao Colegiado o Planejamento recebido pela Unidade de Acolhimento referente à programação das atividades de Lazer para os meses de novembro e dezembro do recorrente ano. Após a apreciação, o colegiado decidiu por não aprovar, tendo em vista algumas lacunas na programação, tais como: não veio especificando quais atividades seriam realizadas, o objetivo, horário e quais os profissionais estariam realizando este acompanhamento. Assim, o colegiado se posicionou em solicitar uma nova programação no prazo de 02 dias. (Ata citada, p. 1)

Quanto às atuações no procedimento específico ressaltamos duas, a audiência extrajudicial de maio envolvendo a Universidade e o órgão, mediado pelo Ministério Público, a qual redundou na resolução 10 daquele ano, conforme já abordado, que muito embora não tenha dado frutos concretos, mostrou a importância do diálogo interinstitucional, bem como a reunião ampliada para debate quanto à desarticulação das políticas da infância em 20 de setembro. Veja-se que em 13 de novembro foi aprovada a resolução 22 estabelecendo agora uma reunião ampliada a ser realizada pelo órgão em 2019, tendo como uma das temáticas as políticas públicas de atendimento a criança e ao adolescente e com a presença de instituições diversas, ainda mais amplas, que a do Ministério Público. Ressalte-se que a reunião similar realizada pelo Ministério Público não foi citada nos considerandos da resolução ou

literalmente em ata, mas dada a proximidade cronológica, os temas e até o formato do evento deliberado vê-se a possibilidade de correlação.

Porém, apesar das evoluções, novamente uma falha do MP remanesce, já que novamente não se observou a necessidade dos conselheiros em terem mais capacitações, gastando-se do fundo para tanto, como se vê da resolução 21 aprovada para contratação de assessoria técnica, não se cobrando as providências educativas devidas ao gestor, o que deixa de contribuir para a qualidade e efetividade das deliberações do Colegiado. Por sua vez, em 2019, tivemos um grande aumento na produção deliberativa do CDMCA, com 42 resoluções, aprovadas ao longo de 41 reuniões, sendo 2 sobre o FIA, 3 sobre entidades de cadastramento, 6 em matéria de políticas públicas (atendimento para filhos de pessoas presas, atendimento das famílias de adolescentes em MSE de meio fechado, implantação do serviço de escuta especializada para crianças vítimas de violência, programa de apadrinhamento da unidade de acolhimento, projeto Dia D Erradicação de trabalho infantil e o projeto Catraca Sócioeducativa financiado pelo Itaú Social) e 23 só sobre o processo de escolha do Conselho Tutelar, com produção em todas as áreas de atuação do colegiado. De maneira similar, no âmbito ministerial, tivemos mais atuação, em 8 recomendações ao órgão, sendo 4 diretas, além de instauração de novo procedimento específico de acompanhamento do órgão, dentro do qual se deram 2 audiências e 2 requisições, além de uma das recomendações apontadas.

É bem verdade que este é o ano do processo de escolha do Conselho Tutelar, marcado por maiores responsabilidades para o CMDCA, e, de forma correlacional ou não, também de maior atuação do Ministério Público que exerce papel de fiscalização direta do mesmo processo (BRASIL, 1990). Aliás, nessa seara, o MP expediu a recomendação 2, direta aos Conselheiros, a qual redundou em 7 resoluções no CMDCA, de números 9 a 16, com o Conselho adotando o calendário proposto pelo Ministério Público, regulamentando o edital do processo de escolha, encaminhando minuta de projeto de lei sobre o tema para o legislativo local e etc. Cumpre registrar que quanto à resolução anterior a esse bloco, a 8, pela qual o CMDCA aprovou com várias alterações a proposta enviada a título de regimento interno do Conselho Tutelar, já havia recomendação indireta do MP, número 8, quanto aos descumprimentos e anacronias desse documento, expedida em 2018, o que pode ter alguma correlação.

A recomendação número 3, por sua vez, dirigida diretamente ao Executivo e somente indiretamente ao CMDCA, representou o momento de contribuição do Ministério Público para o cumprimento das resoluções fruto de deliberação popular, justamente uma das funções mais importantes da atuação do Parquet quanto aos Conselhos no sentido de implementá-los (BERCLAZ, 2013; BERCLAZ, 2018) na medida em que a aprovação do plano PNAISARI deu-se através de resolução de 2018 do órgão, como visto acima. Já a quatro, dirigida diretamente ao Membros, redundou em bons frutos na medida em que o CMDCA aprovou a resolução 23 em 14 de maio, instituindo programa de apadrinhamento na unidade de acolhimento, muito embora não tenha restado na prática acolhida em sua integralidade, visto que não se houve notícia de maior fiscalização *in loco* na unidade.

Por sua vez a 7, direta, quanto ao FIA, também atingiu sua finalidade já que novo edital do FIA acabou publicado após as intervenções ministeriais. As recomendações indiretas 8, 10 e 11 não suscitaram resoluções ou debates registrados nas atas do colegiado. Quanto ao procedimento de acompanhamento específico do Conselho vimos a necessidade de nova audiências extrajudiciais já realizadas com outros colegiados na promotoria, como a que redundou na recomendação 7 acima mencionada, e além de uma pela cobrança em torno da presença e efetiva participação quanto aos membros eleitos na nova gestão, sendo, após a medida o problema não mais objeto de denúncia ao Ministério Público.

No mais, cumpre registrar que em março de 2019 o Ministério Público restou comunicado pela Presidência de 2 reuniões sem quórum, razão pela qual realizou a primeira audiência extrajudicial do procedimento próprio do ano, cobrando participação e tratando de alguns temas do processo de escolha, o que culminou com a reunião extraordinária daquele mês na qual a resolução 14 restou aprovada. Quanto às resoluções em políticas aprovadas, vê que 4 das 6 datam de abril e maio, portanto, próximas da época dessa audiência acima e 3 dessas 4 em matérias que foram objeto de recomendações ministeriais. A criação do programa de apadrinhamento da unidade de acolhimento foi recomendada diretamente aos conselheiros na número 4 de 2019, de 16 de abril, já a implantação de um serviço de escuta especializada para crianças e adolescentes vítimas de violência, foi recomendada ao Município na recomendação de 3 de junho 2018, a qual na época recomendou aos conselheiros a aprovação de um fluxo de atendimento no tema, o que na época também foi feito,

como visto no ano de 2018, mas à gestão à implantação do serviço em si. Já a resolução do fluxo de atendimento para famílias de adolescentes em cumprimento de medidas de meio fechado encontra fundamento com a recomendação 16.2018, que não entrou nas recomendações listadas no ano de 2018 pois foi expedida em notícia de fato e não dirigida aos conselheiros, mas como se vê dos próprios considerando que fundamentam o documento, a recomendação é citada.

Assim, podemos asseverar que ao longos dos anos passamos de um quadro de um colegiado que sequer tinha uma secretária, produzindo 06 resoluções por ano, sem gerir o fundo que lhe competia, não mantendo sequer os registros de sua atividade à época com inteireza, como se viu da dificuldade para se localizar as atas do período de 2016, para um que chegou a realizar 43 reuniões, aprovando quase 07 vezes mais resoluções e em todas as áreas de atuação do Conselho de Direitos, como controle social e gestão do FIA e cadastramento das entidades de atendimento. Não se descarta que muitas das decisões, precipuamente na seara da instituição de políticas públicas, muitas vezes cuidaram de projetos trazidos pelo Executivo que restaram aprovados sem maiores questionamentos, tendo os próprios conselheiros pouco se vocalizado para propor políticas ou regulamentações de existentes, reuniões que acabaram não realizadas por falta de quórum de instalação, resoluções fruto de retrabalho por decisões mal pensadas anteriormente e etc.

De toda forma, a tabela abaixo busca consolidar os dados levantados, possibilitando a visualização com clareza de um quadro evolutivo positivo, ainda que bem distante do ideal e do potencial que arranjos participativos como o estudado podem assumir:

Quadro 13 – Quadro evolutivo arranjos participativos (Governo e Sociedade Civil)

	2016	2017	2018	2019	TOTAL
PRESIDÊNCIA	Governo	Sociedade Civil	Sociedade Civil	Governo	
RESOLUÇÕES	-	0	3	2	1
ASSUNTOS INTERNOS	2	3	8	8	23
POLÍTICAS PÚBLICAS	2	3	4	6	15
CADASTRAMENTO DE ATIVIDADES	0	0	2	3	5

CONSELHO TUTELAR	0	1	1	23	25
FIA E CONTROLE SOCIAL	0	3	4	2	9

Fonte: Atas e resoluções CDMCA, sistematização da pesquisadora.

Vê-se que com o passar dos anos houve mais reuniões, que, longe de apenas existirem, resultaram em deliberações e aprovadas sob a forma de resolução, mostrando o aumento do quórum participativo do colegiado e ainda vinculando o poder público local. Nesse sentido, vale a lição de Cunha (2009, p. 298)

O aumento do percentual de decisões que se transformam em resoluções evidencia uma maior preocupação dos conselhos em formalizar suas deliberações e, com isso, torná-las amplamente conhecidas, pois são publicadas em jornais oficiais dos governos. Também indica que essas decisões, cada vez mais, tornam-se vinculantes, ou seja, obrigam ao seu cumprimento, o que indica uma maior institucionalização da própria política.

No que diz respeito às deliberações em resoluções sobre políticas públicas, um total de 15 em 04 anos de análise, como podemos ver da coluna 5 da tabela acima, vale a pena delinear um quadro mais específico:

Quadro 14 – Temas das Resoluções em Políticas Públicas

ANO	RESOLUÇÕES EM PP	TEMAS DAS RESOLUÇÕES EM PP
2016	Números 1 e 6 (2)	- Regimento interno da Unidade de acolhimento - Fluxo para atendimento do disque 100
2017	Números 1, 3 e 7 (3)	- Plano de atendimento sócio-educativo municipal - Projeto crescer do CREAS - Campanha 'Arma nem de brincadeira'
2018	Números 5, 15, 17 e 20 (4)	- Fluxo para adoção \ entrega legal - Plano do PNAISARI - 2 ed. campanha 'Arma nem de brincadeira' - Fluxo de atendimento da escuta especial

2019	Números 17,19,22,23,30 e 33 (6)	- Atendimento para filhos de pessoas presas; - Atendimento das famílias de adolescentes em MSE de meio fechado; - Implantação do serviço de escuta especial - Programa de apadrinhamento da unidade de acolhimento -Projeto Dia D Erradicação de trabalho infantil -Projeto Catraca Sócioeducativa
------	---------------------------------	---

Fonte: Resoluções, sistematização da autora

É bem verdade que não é nosso objetivo com este trabalho e nem temos como avaliar o impacto que essas resoluções geraram na prática na garantia de direitos infantis, objetivo mor das políticas, mas, sem dúvida representam um avanço quantitativo no sentido da construção de um modelo mais democrático em sua gestão e uma maior institucionalidade desses órgãos (Cunha, 2009). Contudo, ainda assim, impende ponderarmos algumas questões, precipuamente ante o fato do aumento do número de decisões ter se dado num contexto de retrabalho, isto é, com as matérias sendo deliberadas e diante provavelmente de falhas ou ausência de conhecimento e planejamento nessas decisões elas precisarem ser redecididas em um curto período de tempo.

Some-se a isso que a questão da estrutura em si do órgão, isto é, capacitações, estrutura de pessoal e física, não foi enfrentada pela Promotoria, muito embora, também não tenha sido levantada pelos Conselheiros de forma direta, já que, ao se sentirem despreparados para o exercício das funções, diante da cobrança de frequência e participação nas reuniões, aprovavam, às expensas da verba do fundo, em contrariedade a resolução do CONANDA de regência, como veremos no próximo tópico, o custeio de cursos para sua melhor formação. A falta de debates dos temas trazidos muitas vezes prontos para aprovação de resoluções pela gestão também é assunto que se correlaciona com a ausência de uma formação continuada institucionalizada desses conselheiros, afinal, como bem nos lembra Cunha (2009), afora os males históricos de autoritarismo, patrimonialismo e outras questões ínsitas à formação política da história brasileira, mais acentuada ainda nos pequenos Municípios, e já tratados nesse trabalho no tópico 2.2, é a assimetria informacional um

dos fatores que pode vir a fomentar a dita ‘cooptação’ dos espaços dos conselhos de políticas pela gestão.

Por outro lado, o Ministério Público deu sua contribuição para os resultados de funcionamento do CMDCA citados em um contexto de resolutividade, evitando a transferência de responsabilidades ao Poder Judiciário através do aforamento de ações civis públicas, a partir das recomendações já tão detalhadas no presente tópico, reuniões com representantes da rede, audiências extrajudiciais com os conselheiros, requisições de informação e instauração de procedimentos específicos de acompanhamento. Ademais, passaram as resoluções a abrangerem as cinco grandes funções delineadas no ECA para os conselhos, esmiuçadas mais atrás, sendo certo, porém, como veremos no capítulo seguinte, que as resoluções CONANDA apontam mais outras, usando o Estatuto como ponto de partida, o que exige ainda mais dos colegiados locais para construir um funcionamento a contento do órgão.

4 VISÕES DO CONANDA E CNMP: A ATUAÇÃO DO MP SOBRE OS CMDCAS

Após a análise de toda a documentação referente ao funcionamento real do CMDCA e atuação da Promotoria de Infância, na cidade de Iguatu, neste capítulo vamos explicar, nos dois primeiros tópicos, como as normativas atuais do CONANDA e CNMP apregoam devam ser realizadas essas, comentando-as à luz da literatura especializada, para, na sequência, em um terceiro tópico, propor um modelo de atuação resolutivo nessa matéria, focado em garantir políticas públicas infantis implementadas pelo modelo democrático da Carta Política de 1988, centrado nos Conselhos locais.

4.1 O funcionamento dos CMDCAS proposto pelo CONANDA

De acordo com a lei 8.242\1991, cumpre ao CONANDA³⁰, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, a instituição de normas gerais da política de atendimento da criança e do adolescente, apoio aos Conselhos Estaduais e Municipais além de avaliação das políticas municipais e estaduais diante da atuação dos conselhos respectivos, dentre outros. Não obstante, o colegiado nacional só passou a regulamentar de forma mais direta o funcionamento dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente a partir de 2005, por meio inicialmente de 03 resoluções, números, 105, primeira a dispor sobre a matéria, 106, a qual alterou a redação de alguns dispositivos da primeira, fornecendo ainda no seu

30 Art. 2º Compete ao Conanda:

I - elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas nos arts. 87 e 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

II - zelar pela aplicação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

III - dar apoio aos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, aos órgãos estaduais, municipais, e entidades não-governamentais para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos na Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990;

IV - avaliar a política estadual e municipal e a atuação dos Conselhos Estaduais e Municipais da Criança e do Adolescente; (...)

anexo recomendações relevantes para a edição das leis de criação dos Conselhos, e a 116, esta de 2006 que veio alterar mais dispositivos das anteriores.

Vale ressaltar que a resolução 113, também de 2006, instituiu o sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente, o dito SGD, também trouxe direcionamentos para a atuação dos órgãos municipais. Aliás, cumpre registrar que outras resoluções, a título de mero exemplo, como a 137, relativa aos fundos da infância e a 170, sobre o processo de escolha do conselho tutelar, acabam por também regulamentar a atuação dos colegiados, porém, em matérias específicas, não afetas ao funcionamento em si dos colegiados locais, fugindo, assim, ao escopo do presente trabalho. Nesse sentido, impende registrar o quanto tais resoluções são vinculantes para os gestores municipais, sendo seus cumprimentos não meras faculdades, sujeitas a juízo de conveniência e oportunidade dos representantes do Executivo, mas sim deveres correlatos do modelo constitucional adotado no país para as políticas públicas.

Assim, antes de investigarmos mais profundamente o funcionamento dos colegiados que as quatro resoluções apontadas impõem, passemos a explicar com mais detalhes o caráter vinculante do deliberado nas resoluções, aludido desde a introdução do presente estudo. Na prática, o efeito vinculante das resoluções assegura que o poder de decidir quanto às políticas públicas infantis seja de fato compartilhado com a sociedade civil, reforçando o cumprimento dos preceitos constitucionais que as reformularam, aliando-as à proteção integral e participação social (TAVARES, 2010; DIGIÁCOMO, 2013; ARROXELAS, 2021).

Nesse sentido, o efeito encontra previsão normativa literal já citada no item 3.1 desse estudo, por meio do artigo 2 parágrafo 2 da Resolução 105³¹, reforçado novamente pelo CONANDA no art. 23, parágrafo 2 da Resolução 113³², o qual

31 Já referenciado na nota de rodapé número 22 desse texto.

32 Art. 23. (...) § 1º As deliberações dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente, no âmbito de suas atribuições e competências, vinculam as ações governamentais e da sociedade civil organizada, em respeito aos princípios constitucionais da participação popular, da prioridade absoluta do atendimento à criança e ao adolescente e da prevalência do interesse superior da criança e do adolescente, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal.

§ 2º Constatado, através dos mecanismos de controle, o descumprimento de suas deliberações, os conselhos dos direitos da criança e do adolescente representarão ao Ministério Público para as providências cabíveis e aos demais órgãos e entidades legitimados no art. 210 da Lei nº 8.069/90 para demandar em Juízo por meio do ingresso de ação mandamental ou ação civil pública”.

também tratou do papel do Ministério Público, também objeto desse estudo, em casos de descumprimento do citado efeito, da mesma forma inclusive que o Judiciário, quando, inclusive, do julgamento paradigmático do STJ de 2004 na matéria, que também chegou a ser referenciado no mesmo sub item aludido desse trabalho, mas que merece, pela sua importância e clareza, transcrição direta de sua ementa abaixo³³

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO: NOVA VISÃO.

1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador.
2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas.
4. Recurso especial provido.

Ainda antes de adentrar o teor das resoluções 105 e 106, mais voltadas ao funcionamento em si dos colegiados, após explicar em mais detalhes como se opera o efeito vinculante das resoluções dos conselhos de políticas em geral, passemos a compreender o papel dessas mesmas resoluções no sistema de garantia de direitos, esclarecido por sua vez pela resolução 113. Nesse sentido, em seu artigo 4³⁴, a resolução é taxativa ao colocar as resoluções dos colegiados locais e nacionais, sejam os conselhos de direitos ou de outras políticas setoriais, como instrumentos normativos do sistema de garantia de direitos humanos da infância brasileira, junto com a Constituição Federal, ECA e outros, ainda que não em mesmo patamar jurídico.

33 Julgado cuja referência fora integralmente trazida na nota 23 desse texto.

34 Art. 4º Consideram-se instrumentos normativos de promoção, defesa e controle da efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, para os efeitos desta Resolução:

(...) IX - Resoluções e outros atos normativos dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente, nos três níveis de governo, que estabeleçam principalmente parâmetros, como normas operacionais básicas, para regular o funcionamento do Sistema e para especificamente formular a política de promoção dos direitos humanos da criança e do adolescente, controlando as ações públicas decorrentes; e X - Resoluções e outros atos normativos dos conselhos setoriais nos três níveis de governo, que estabeleçam, principalmente, parâmetros, como normas operacionais básicas, para regular o funcionamento dos seus respectivos sistemas. (Redação dada ao inciso pela Resolução CONANDA nº 117, de 11.07.2006, DOU 12.07.2006).

Agora, analisemos o teor literal dos dispositivos da resolução 105, já que a 106 e 116, em maior parte alteraram sua redação, porém, em cotejo com o teor do anexo da resolução 106 (p. 4-11), denominado “Recomendações para elaboração de leis municipais, estaduais e nacional de criação e funcionamento de Conselhos dos Direitos”, se vê um formato mais explicativo do modelo construído ao longo dos vários dispositivos que trouxemos acima, além de outras orientações mais práticas de funcionamento dos órgãos.

Nesse sentido, a redação inicial esclarece “As orientações a seguir foram especialmente desenvolvidas com o intuito de oferecer informações claras e precisas aos Conselhos dos Direitos, gestores e operadores do direito em geral” (CONANDA, 2006, p. 4). Acrescenta em seguida: “Além disso, o presente documento visa, dentre outros objetivos, aprimorar o perfil dos Conselhos dos Direitos, tratar de temas relativos ao seu regimento interno e ainda incentivar o desenvolvimento de ações voltadas para o planejamento e participação na elaboração do orçamento do executivo local” (idem, ibidem). Aliás, a resolução 113 também aborda a matéria, prevendo expressamente em seu artigo 22³⁵, parágrafo único, justamente a necessidade do respeito aos textos das resoluções 105 e 106 e ainda as suas recomendações quando da criação e composição dos conselhos.

Por sua vez, a seção sobre disposições preliminares da resolução 105³⁶, em seu artigo 1, assevera que as normas estabelecidas naquele documento para a

35 Art. 22. (...) Parágrafo único. A composição desses conselhos e a nomeação de seus membros devem ser estabelecidas de acordo com as Resoluções nºs 105 e 106 do CONANDA , inclusive as recomendações (...)

36 Art. 1º - Ficam estabelecidos os Parâmetros para a Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente em todo o território nacional, nos termos do art.88, inciso II, do Estatuto da Criança e do Adolescente, e arts. 204, inciso II, e 227, §7º da Constituição Federal, como órgãos deliberativos da política de promoção dos direitos da criança e do adolescente, controladores das ações, em todos os níveis, no sentido da implementação desta mesma política e responsáveis por fixar critérios de utilização através de e planos de aplicação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. incumbindo-lhes ainda zelar pelo efetivo respeito ao princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, nos moldes do previsto no art.4º, caput e parágrafo único, alíneas "b", "c" e "d" combinado com os artigos 87, 88 e 259, parágrafo único, todos da Lei nº 8.069/90 e art.227, caput, da Constituição Federal. (Redação dada pela Resolução CONANDA nº 116/2006)

§1º. Incumbe ainda aos Conselhos de que trata o caput deste artigo zelar pelo efetivo respeito ao princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente, conforme o previsto no art. 4º, caput e parágrafo único, alíneas "b", "c" e "d", combinado com os arts. 87, 88 e 259, parágrafo único, todos da Lei nº 8.069/90, e no art.227, caput, da Constituição Federal. (Redação dada pela Resolução CONANDA nº 116/2006)

§2º. Entende-se por parâmetros os referenciais e limites legais que devem nortear a criação e o funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, a serem respeitados pela legislação específica, regimentos internos e normas correlatas, bem como pelos seus

criação e funcionamento dos demais conselhos devem ser respeitadas em todas as esferas federativas e normativas, o que não deixa de se relacionar com o acima citado efeito vinculante das resoluções. Por outro lado, o anexo da resolução 106 vem aclarar primeiramente que “Do ponto de vista constitucional, os Conselhos dos Direitos não são meramente órgãos consultivos e integrativos, possuindo natureza interventiva na gestão do poder público” (CONANDA, 2006, p. 07), e depois que isso não se relaciona com qualquer espécie de hierarquia ou centralidade administrativa entre os conselhos, mas sim a própria finalidade do colegiado nacional na política de atendimento, como se vê abaixo:

É importante esclarecer, também, que não existe entre os Conselhos dos Direitos sobreposição hierárquica, cabendo-lhes, sim, atuar em harmonia e colaboração nos seus diferentes níveis. Disso resulta que não compete ao Conanda ou mesmos aos Conselhos Estaduais e Distrital dos Direitos resolver problemas político-administrativos dos Conselhos Municipais, mas apoiar e orientar o encaminhamento e solução dos mesmos e controlar o desempenho da política de atendimento de direitos (...). (idem, ibidem)

Vale registrar que também anota o artigo 2 da resolução 105 o caráter deliberativo e controlador do CMDCA perante a política da infância, conforme debatido no item 2.2. Agora de forma ainda mais relacionada ao tema do efeito vinculante das deliberações dos conselhos, vemos o parágrafo 2 do artigo 2, já referido inclusive acima no tópico. Mas o ‘caput’ e o parágrafo 1 do mesmo artigo também trazem importantes normas gerais³⁷ a estes colegiados, assegurando-lhes autonomia decisória, integração à estrutura administrativa dos entes respectivos e precipuamente a determinação de composição paritária com a sociedade civil organizada. Outrossim,

próprios membros e pelo poder executivo respectivo, correspondente, em obediência às regras e princípios estabelecidos pela Lei nº 8.069/90 e Constituição Federal. (Parágrafo renumerado e corrigido pela Resolução CONANDA nº 116/2006)

37 Art. 2º - Na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios haverá um único Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, composto paritariamente de representantes do governo e da sociedade civil organizada, garantindo-se a participação popular no processo de discussão, deliberação e controle da política de atendimento integral dos aos direitos da criança e ao adolescente, que compreende as políticas sociais básicas e demais políticas necessárias à execução das medidas protetivas e socioeducativas dispostas nos arts. 87, 101 e 112, da Lei nº 8.069/90. (Redação corrigida pela Resolução CONANDA nº 116/2006).

§1º. O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá ser criado por lei, integrando a estrutura de Governo Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com total autonomia decisória quanto às matérias de sua competência;

o anexo da resolução 106 trata de estatuir os princípios desses colegiados, sendo eles: a legalidade, publicidade, participação, autonomia e paridade, a partir dos quais, se consegue melhor compreender a motivação das regras que veremos a seguir.

Por sua vez, o artigo 3³⁸ garante não só a impossibilidade da função ser remunerada, como também o dever do Estado em custear alimentação e transporte ao Conselheiro caso se faça necessário para as funções. Outro aspecto que o colegiado nacional esclarece por meio do artigo 4³⁹, da mesma resolução, e que em muito se relaciona ao verificado na análise documental promovida no capítulo anterior, é a necessidade de instituição de dotação orçamentária específica pelo Poder Executivo local para fins de garantir a estrutura física, de pessoal e de capacitação que possibilite o funcionamento adequado dos conselhos, sem onerar para tanto os recursos do fundo.

Nesse diapasão, o que se busca com dispositivo é consagrar o dever de estruturação do órgão pelo Executivo, reforçando o dever de partilha do poder (AVRITZER, 2002) com o colegiado pelos gestores e a impossibilidade de uso do fundo p tanto, sendo dever do Município prever recursos para o funcionamento desse órgão em orçamento, como faz com qualquer outro. Não é sem motivo então que o anexo de recomendações da resolução 106 assevera sobre o tema da estrutura a ser garantida aos colegiados:

38 Art. 3º - Nos termos na forma do disposto no art.89 da Lei nº 8.069/90, a função de membro do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente é considerada de interesse público relevante e não será remunerada em qualquer hipótese. (Redação corrigida pela Resolução CONANDA nº 116/2006) Parágrafo único. Caberá à administração pública, no nível respectivo correspondente, o custeio ou reembolso das despesas decorrentes de transporte, alimentação e hospedagem dos membros do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, titulares ou suplentes, para que possam se fazer se façam presentes a reuniões ordinárias e extraordinárias, bem como a eventos e solenidades nos quais devam representar representarem oficialmente o Conselho, mediante para o que haverá dotação orçamentária específica

39 Art. 4º - Cabe à administração pública, nos diversos níveis do Poder Executivo no nível correspondente, fornecer recursos humanos e estrutura técnica, administrativa e institucional necessários ao adequado e ininterrupto funcionamento do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, devendo para tanto instituir dotação orçamentária específica que não onere sem ônus para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente. (Redação dada pela Resolução CONANDA nº 116/2006)

§1º. A dotação orçamentária a que se refere o caput deste artigo deverá contemplar os recursos necessários ao custeio das atividades desempenhadas pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, inclusive para as despesas com capacitação dos conselheiros; (Redação corrigida pela Resolução CONANDA nº 116/2006)

A garantia de condições dignas de estruturação e funcionamento do Conselho é condição essencial para a construção do seu papel político-institucional. O funcionamento dos Conselhos depende visceralmente do apoio de uma estrutura organizacional pública e administrativa, correspondente a uma secretaria-executiva dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, além do apoio institucional necessário ao seu regular funcionamento (CONANDA, 2006, p. 6)

Nos artigos seguintes da resolução 105, em verdade até o 10, temos disposições atinentes aos mandatos e representações, governo ou sociedade civil, fixando, em suma, que os mandatos terão titular e suplente; requerem disponibilidade para seu exercício ainda que não remunerado; serão, no âmbito do governo, priorizados representantes oriundos das áreas de políticas sociais, direitos humanos e finanças da gestão⁴⁰; durarão 02 anos para os representantes da sociedade civil, vedando-se designações prévias, prorrogações ou reconduções automáticas, mas permitindo-se reeleição⁴¹, vedando-se ainda indicações de tais representações pelo Executivo ou outras formas de ingerência⁴².

Para garantir a legitimidade de tais eleições, a resolução se preocupa no artigo 8 em descrever um formato detalhados para elas, com direito a definição de datas, assembleia específica, comissão eleitoral e fiscalização, inclusive, pelo Ministério Público⁴³. O dispositivo atenta, ainda, para instituições constituídas

40 Art. 6º - (...)

§1º. Observada de acordo com a estrutura administrativa dos diversos níveis de governo, deverão ser designados, prioritariamente, representantes dos setores responsáveis pelas políticas sociais básicas, direitos humanos e da área de finanças e planejamento; (Redação corrigida pela Resolução CONANDA nº 116/2006)

§2º. Para cada titular, deverá ser indicado um suplente, que substituirá aquele em caso de ausência ou impedimento, de acordo com o que dispuser o regimento interno do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. (Redação corrigida pela Resolução CONANDA nº 116/2006)

§3º. O exercício da função de conselheiro, titular e suplente, requer disponibilidade para efetivo desempenho de suas funções em razão do interesse público e da prioridade absoluta assegurado aos direitos da criança e do adolescente.

41 Art. 10 - O mandato dos representantes da sociedade civil junto aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente será de 02 (dois) anos. Parágrafo único. A Legislação específica, competente respeitadas as necessidades locais, estabelecerá os critérios de reeleição da organização da sociedade civil que, à sua função, devendo em qualquer caso, deve-se submeter-se a uma nova eleição, vedada a prorrogação de mandatos ou a recondução automática. (Redação dada pela Resolução CONANDA nº 116/2006)

42 Art. 9º - É vedada a indicação de nomes ou qualquer outra forma de ingerência do poder público no sobre processo de escolha dos representantes da sociedade civil junto ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (Redação corrigida pela Resolução CONANDA nº 116/2006)

43 Art. 8 (...)

§2º. A representação da sociedade civil no Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, diferentemente da representação governamental, não poderá ser previamente estabelecida, devendo

unicamente para fins da eleição, bem como a titularidade do mandato conferida à instituição⁴⁴ e não pessoalmente a um de seus integrantes. A seção seguinte do ato normativo, por sua vez, prescreve os casos de impedimentos e cassações de mandatos, aclarando, no artigo 11, a impossibilidade de figurarem no conselho de direitos outros conselheiros de políticas, conselheiros tutelares, representantes governamentais ou ocupantes de cargos em comissão na qualidade de membros da sociedade civil, além dos membros do MP, Defensoria, Judiciário e Legislativo⁴⁵. Por meio do artigo 12, a resolução reserva a edição de lei local as hipóteses de cassação e perda de mandato, porém, assegura, através do 'notadamente', hipóteses mínimas para tanto, como faltas injustificadas às seções e atos de improbidade administrativa, dentre outros⁴⁶, sendo assegurado aos conselheiros da sociedade civil o devido processo administrativo⁴⁷.

submeter-se periodicamente a ao processo democrático de escolha; (Redação corrigida pela Resolução CONANDA nº 116/2006)

§3º. O processo de escolha dos representantes da sociedade civil junto ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente deve observar o proceder-se-á da seguinte forma: (Redação corrigida pela Resolução CONANDA nº 116/2006) a) instauração pelo Conselho do referido processo, até 60 dias antes do término do mandato; (Nova redação dada pela Resolução CONANDA nº 116/2006); b) designação de uma comissão eleitoral composta por conselheiros representantes da sociedade civil para organizar e realizar o processo eleitoral; c) convocação de assembléia para deliberar exclusivamente sobre a escolha. (Nova redação dada pela Resolução CONANDA nº 116/2006) (...)

§6º. O Ministério Público deverá ser solicitado a para acompanhar e fiscalizar o processo eleitoral de escolha dos representantes das organizações da sociedade civil. (Redação corrigida pela Resolução CONANDA nº 116/2006)

44 Art. 8 (...) §1º. Poderão participar do processo de escolha organizações da sociedade civil constituídas há pelo menos dois anos com atuação no âmbito territorial correspondente.

45 Art. 11 - Não deverão compor o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, no âmbito do seu funcionamento: (Redação corrigida pela Resolução CONANDA nº 116/2006) I - Conselhos de políticas públicas; II - Representantes de órgão de outras esferas governamentais; III - Ocupantes de cargo de confiança e ou função comissionada do poder publico na qualidade de representante de organização da sociedade civil; (Redação dada pela Resolução CONANDA nº 106/2005, alterada pela Resolução CONANDA nº 116/2006) IV - Conselheiros Tutelares no exercício da função. (Redação dada pela Resolução CONANDA nº 106/2005) Parágrafo único. Também não deverão compor o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, na forma do disposto neste artigo, a autoridade judiciária, legislativa e o representante do Ministério Público e da Defensoria Pública, com atuação no âmbito do Estatuto da Criança e do Adolescente, na área da criança e do adolescente ou em exercício na Comarca, no foro regional, Distrital ou e Federal. (Redação dada pela Resolução CONANDA nº 116/2006)

46 Art. 12 - A lei local deverá dispor sobre as situações em que os representantes do governo e das organizações da sociedade civil poderão ter seus mandatos suspensos ou cassados, notadamente quando: I - for constatada a reiteração de faltas injustificadas às sessões deliberativas do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente; (....) III - for constatada a prática de ato incompatível com a função ou com os princípios que regem a administração pública, estabelecidas pelo art.4º, da Lei nº 8.429/92.

47 Art. 12 (...) Parágrafo único. A cassação do mandato dos representantes do Governo e das organizações da sociedade civil junto aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, em qualquer hipótese, demandará a instauração de procedimento administrativo específico, com a garantia do no qual se garanta o contraditório e a ampla defesa, devendo sendo a decisão ser tomada por

É no capítulo 3 da resolução, porém, que o funcionamento em si do órgão, em parâmetros mínimos, acaba abordado pelo CONANDA, inicialmente, no extenso artigo 14, por meio de regras básicas para serem constadas no Regimento Interno do órgão, como atribuições e estrutura funcional da presidência, comissões e secretariados, que também devem ser paritários, escolha da presidência que respeite a alternância governo e sociedade civil, formas de: deliberação, substituição de membros, convocação e publicidade em regra de reuniões, inclusão de itens em pauta e sua posterior discussão, além da fixação de quórum mínimo de instalação e eventuais qualificados de deliberação e como os demais presentes poderão participar das reuniões⁴⁸, dentre outros.

Aliás, ainda nesse tema, as recomendações em anexo da resolução 106 apontam sobre a importância da elaboração do Regimento Interno do colegiado e os seus limites naturais ao teor das resoluções já existentes, ECA e Constituição:

maioria absoluta de votos dos integrantes componentes do Conselho. (Redação dada pela Resolução CONANDA nº 116/2006)

48 Art. 14 - Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente deverão elaborar um regimento interno que defina o funcionamento do órgão, prevendo dentre outros os seguintes itens:

- a) a estrutura funcional mínima composta por plenário, presidência, comissões e secretaria definindo suas respectivas atribuições;
- b) a forma de escolha dos membros da presidência do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, assegurando a alternância entre representantes do governo e da sociedade civil organizada;
- c) a forma de substituição dos membros da presidência na falta ou impedimento dos mesmos;
- d) a forma de convocação das reuniões ordinárias e extraordinárias dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, com comunicação aos integrantes do órgão, titulares e suplentes, de modo que se garanta a presença de todos os seus membros e permita a participação da população em geral;
- e) a forma de inclusão das matérias em pauta de discussão e deliberações com a obrigatoriedade de sua prévia comunicação aos conselheiros; (...)
- g) o quorum mínimo necessário à instalação das sessões ordinárias e extraordinárias do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- h) as situações em que serão exigidas o quorum qualificado deve ser exigido no processo de , discriminando o referido quórum para tomada de decisões com sua expressa indicação quantitativa; (Redação dada pela Resolução CONANDA nº 116/2006)
- i) a criação de comissões e grupos de trabalho, que deverão ser compostos preferencialmente de forma paritária; (Redação dada pela Resolução CONANDA nº 106/2005) e (Corrigida pela Resolução CONANDA nº 116/2006)
- j) a forma como ocorrerá a discussão das matérias colocadas em pauta;
- k) a forma como se dará a participação dos presentes na assembléia ordinária; (Redação corrigida pela Resolução CONANDA nº 116/2006)
- l) a garantia de publicidade das assembléias ordinárias, salvo os casos expressos de obrigatoriedade de sigilo; (Redação dada pela Resolução CONANDA nº 116/2006)
- m) a forma como serão efetuadas as deliberações e votações das matérias com a previsão de solução em caso de empate; (...)

O regimento compõe-se de normas de organização e funcionamento interno dos Conselhos, não gerando direitos e vantagens em favor dos conselheiros e obrigações para terceiros. O regimento interno deve ser elaborado e aprovado pelo próprio Conselho. Como todo ato administrativo, o regimento interno não pode exceder os limites do que já é previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente e na lei de criação do Conselho e demais normativas de hierarquia superior.

As disposições do artigo 14 da Resolução nº 105/2005 do Conanda visam garantir o funcionamento democrático dos Conselhos, os princípios da colegialidade e representatividade, evitando o arbítrio (...).

Depois, em um segundo momento, através da regulamentação dos artigos 15 e 17, a função de registro das entidades de atendimento determinada pelo ECA é melhor delineada, fixando que, para tanto, devem os conselhos locais registrar não só quaisquer entidades que prestem atendimento ao público infantil, como também os eventuais programas em execução, mantendo vigilância sobre eles no sentido de garantir, no mínimo, a cada 02 anos, que tais espaços e serviços continuam adequados para tanto⁴⁹, além de editar resoluções próprias especificando os requisitos de análise. Ademais, ainda no tema, os artigos 18 e 19 determinam a comunicação de eventuais irregularidades constadas de logo ao Ministério Público e Conselho Tutelar, e os eventuais novos serviços e programas registrados ao à Autoridade Tutelar e Vara da Infância⁵⁰. Sobre a relevância dessa função de registro

49 Art. 15 - Na forma do disposto nos artigos 90, parágrafo único, e 91, da Lei nº 8.069/90, cabe ao Conselho Municipal e Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente efetuar: (Redação corrigida pela Resolução CONANDA nº 116/2006)

a) efetuar o registro das organizações da sociedade civil sediadas em sua base territorial que prestem atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, executando os programas a que se refere o art.90, caput e, no que couber, as medidas previstas nos arts. 101, 112 e 129, todos da Lei nº 8.069/90; (Redação corrigida pela Resolução CONANDA nº 116/2006, com pontuação corrigida nesta compilação)

b) a inscrição dos programas de atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, em execução na sua base territorial por entidades governamentais e das organizações da sociedade civil. Parágrafo único. O Conselho Municipal e Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá, ainda, também realizar periodicamente, no máximo a cada 02 (dois) anos, no máximo, realizar o cadastramento das entidades e dos programas em execução, certificando-se de sua contínua adequação à política de promoção dos direitos da criança e do adolescente traçada. (Redação corrigida pela Resolução CONANDA nº 116/2006)

Art. 17 - Quando do registro ou renovação, os Conselhos Municipais e Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente, com o auxílio de outros órgãos e serviços públicos, deverão certificar-se da adequação da entidade e/ou do programa, às normas e princípios estatutários, bem como a outros requisitos específicos que venha a exigir, por meio de resolução própria.

50 Art. 18 - Caso Em sendo constatado que alguma entidade ou programa esteja comprovadamente atendendo crianças ou adolescentes sem o devido registro no respectivo Conselho Municipal e Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente, deverá o fato ser levado de imediato ao conhecimento da autoridade judiciária, do Ministério Público e do Conselho Tutelar, para a tomada das medidas cabíveis, na forma do disposto nos artigos 95, 97, 191, 192 e 193, todos da Lei nº 8.069/90. (Redação corrigida pela Resolução CONANDA nº 116/2006)

de entidades e programas, para além de uma mera imposição burocrática, mas sim garantindo conhecimento real dos problemas da rede aos Conselheiros, registra Digiácomo (2013, p.105):

Com a análise e o registro dos programas executados tanto por entidades governamentais quanto não governamentais, o CMDCA terá condições de exercer um rígido controle sobre as estruturas de atendimento existentes no município, evitando assim o registro e funcionamento de programas que não respeitem os princípios estabelecidos pelo ECA e/ou sejam incompatíveis com a política de atendimento traçada pelo próprio Conselho de Direitos. Tal atribuição também permite uma visão global da 'rede de proteção à criança e ao adolescente' disponível no município, facilitando assim a descoberta de suas eventuais deficiências estruturais e a articulação de ações entre os seus diversos componentes (cf. art. 86 do ECA).

Em verdade, no texto anexo da resolução 106, a preocupação com o forte conhecimento local dos conselheiros também vem estampada, com direito a denominação de um tópico inclusive, acompanhada do seguinte texto:

Do conhecimento da realidade local este é um ponto de extrema importância a ser tratado neste documento, pois é a partir do detalhado conhecimento da realidade local que o Conselho pode verificar quais são as reais necessidades relativas à política a ser desenvolvida em favor da criança e do adolescente, conforme dispõe o princípio da proteção integral.

Há ainda autores que julgam inclusive esse ser o maior desafio dos conselheiros:

No entanto, o assunto mais delicado para o CMDCA, com potencial possibilidade de comprometimento do fortalecimento do Poder local juntamente com o desenvolvimento do próprio conselho, é aquele que diz respeito ao diagnóstico do território para a garantia de direitos. Do ponto de vista de estrutura e funcionamento, são necessárias certas estruturas de organização que acabem por pautar as discussões no interior do CMDCA, realizando periodicamente: diagnósticos sociais, planos de ação,

Art. 19 - O Conselho Municipal e Distrital dos Direitos da Criança e do Adolescente expedirá ato próprio dando publicidade ao registro das entidades e programas que preencherem os requisitos exigidos, sem prejuízo de sua imediata comunicação ao Juízo da Infância e Juventude e ao Conselho Tutelar, conforme o previsto nos arts. 90, parágrafo único, e 91, caput, da Lei nº 8.069/90. (Redação corrigida pela Resolução CONANDA nº 116/2006)

monitoramento e avaliação das políticas voltadas para a criança e o adolescente (CUSTÓDIO e VIANA, 2018, p. 182).

Mas vale ressaltar que o tal conhecimento da realidade não se apresenta como um fim em si mesmo, mas sim um meio para atingir a finalidade concreta das políticas públicas da infância, que é melhor atender e assegurar os direitos da criança e do adolescente, o que só será manejado melhor planejando as ações e integrando as políticas, como anota Van Brooke e Pamplona (2018, p. 24)

O papel primordial dos Conselhos Municipais dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes é, portanto, a formulação das políticas de atendimento a essa peculiar população na sua área de abrangência, mediante a elaboração do respectivo Plano de Atendimento à Criança e ao Adolescente, a ser construído de maneira participativa, segundo diagnóstico municipal, que oriente as ações necessárias à proteção integral de crianças e adolescentes. Destarte, ao ser elaborado, deve considerar todas as políticas que compõem o sistema de garantia primário apregoado pelo ECA, devendo constar no plano, de forma integrada e prioritária, as políticas públicas básicas de prevenção atinentes à saúde, à educação, à assistência social e a proteção especial à criança e ao adolescente.

Nesse ponto, importa abordar a outra resolução já citada nesse tópico, mas ainda não esmiuçada, a 113, relativa ao SGD, especificamente em seu último capítulo, intitulado “Capítulo IX - parâmetros, planos, programas e projetos de institucionalização e fortalecimento do sistema de garantia - dos direitos da criança e do adolescente pelos conselhos dos direitos” destinado ao planejamento da institucionalização do sistema de garantia de direitos ali proposto, a atuação dos conselhos é novamente focalizada, apregoando-se, nos artigos 31 e 32⁵¹, a

51 Art. 31. O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA e os conselhos congêneres, nos níveis estaduais, distrital e municipais, em caráter complementar, aprovarão parâmetros específicos, como normas operacionais básicas para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. (Redação dada ao artigo pela Resolução CONANDA nº 117, de 11.07.2006, DOU 12.07.2006)

Art. 32. Igualmente, no limite de suas atribuições, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA e os conselhos congêneres, nos níveis estadual, distrital e municipal, em caráter complementar, aprovarão planos que visem planejar estrategicamente as ações de instâncias públicas e os mecanismos de garantia de direitos do Sistema de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes.

Parágrafo único. Esses planos serão elaborados por iniciativa dos próprios conselhos ou por propostas das entidades de atendimento de direito ou de fóruns e frentes de articulação de órgãos governamentais e/ou entidades sociais.

responsabilidade dessas instâncias para a formulação de normas ‘básicas’ de funcionamento do sistema e ainda planos focados em implementação estratégica de ações e mecanismos de garantias de direitos infantis.

Nesse aspecto, também ecoa o anexo da resolução 106 (p. 9-10):

A realização sistemática do planejamento das ações dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente é uma forma de se atingir o pleno atendimento das demandas apuradas no curto, médio e longo prazos, tornando indispensável sua contribuição na qualidade do resultado esperado de suas atribuições e no cumprimento de sua missão, tornando-se, assim, ferramenta efetiva de formulação e controle da política local de atendimento dos direitos, promovendo inclusive correções necessárias.

Já nas disposições finais, a resolução 105 traz ainda dois dispositivos importantes para os fins deste trabalho, que é o prazo de 02 anos para os demais Conselhos de Direitos adequarem seus atos normativos e funcionamento às prescrições do CONANDA, bem como a possibilidade de expedição de recomendações pelo colegiado nacional a eles⁵². Note que o próprio dispositivo já menciona recomendações em anexo, tratando-se, portanto, do anexo da resolução 106, já tão citado.

Nesse sentido, vê-se outros importantes aspectos melhor delineados no tal anexo, como inicialmente o apontamento claro da finalidade principal dos conselhos “(...) a função precípua dos Conselhos é a deliberação e controle relativos às ações públicas (governamentais e da sociedade civil) de promoção dos direitos humanos da criança e do adolescente, com eficiência, eficácia e proatividade (...)” (idem, p. 6), para, em seguida, passar a listar as ações concretas que o colegiado precisa adotar para garantir sua realização, num total de 19.

Em apertada síntese, seriam elas: monitorar e avaliar as políticas no seu âmbito, divulgando as práticas bem-sucedidas e apontando as urgências, promover

52 Art. 21 - Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente deverão no prazo de 2 (dois) anos, a partir da data da publicação desta Resolução adequar as suas normativas aos Parâmetros para Criação e Funcionamento, aqui definidos.

Art. 22 - O CONANDA expedirá, em anexo, recomendações aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, de forma a orientar mais detalhadamente o seu funcionamento. (Artigo criado pela Resolução CONANDA nº 106/2005) e (Alterado pela Resolução CONANDA nº 116/2006)

os ideais da proteção integral e prioridade absoluta, inclusive por meio de campanhas educativas, e elaboração de estudos, diagnosticar o território para fins de melhor criação do plano de ação, definindo as prioridades e propondo o reordenamento institucional, sempre em prol do funcionamento articulado da rede de atendimento, acompanhar as leis orçamentárias, oferecendo subsídios para a decisão legislativa e observando o atendimento dos objetivos da política da infância, não executar o Fundo de Direitos da Criança, mas sim definir a utilização de seus recursos, fomentar a integração dos órgãos da rede, receber denúncias de eventuais violações, dando-lhes o devido encaminhamento, registrar organizações da sociedade civil e todos os programas relativos a atendimento dos direitos da criança e adolescente e suas respectivas, recadastrando e reavaliando-as periodicamente no que toca a adequação de seus serviços às políticas infanto-juvenis, regulamentar e promover o processo de escolha para o conselho tutelar local, além de ser responsável pela eventual apuração de falta grave praticada pelas autoridades tutelares no exercício de suas funções (CONANDA, 2006).

Fora a questão da enumeração e detalhamento das funções, o anexo debruçou-se também sobre outros temas ainda não abordados nesse trabalho, como o orçamento da criança e do adolescente e o acompanhamento orçamentário pretendido pelo colegiado, prescrevendo um papel prioritário para os conselheiros na matéria, a ser exercido em fases diversas do ciclo orçamentário, seja perante o Executivo ou Legislativo, o entendimento também esposado em Tuoto, Bazzo e Conti (2021, p. 10):

O acompanhamento orçamentário para definição e execução das ações e programas da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente é uma das atribuições prioritárias dos Conselhos dos Direitos. Até junho de cada ano deve-se implementar a elaboração do plano de ação anual contendo as estratégias, ações de governo e programas de atendimento a serem implementados, mantidos e/ou suprimidos pelo ente federado ao qual o Conselho estiver vinculado administrativamente, que deverá ser encaminhado para inclusão, no momento oportuno, nas propostas do PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentária) e LOA (Lei Orçamentária Anual) elaborados pelo Executivo e aprovados pelo Poder Legislativo. (...)

Após o encaminhamento da proposição de lei orçamentária ao Poder Legislativo, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá solicitar à

presidência da Casa a relação das Emendas apresentadas relativas às proposições afetas à política da criança e do adolescente. Para melhor garantir a efetivação da proposta encaminhada, deverá ser criada, no âmbito do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, uma comissão permanente responsável pelo acompanhamento do processo de elaboração da proposição, no âmbito do Executivo, e de discussão e votação pelo Legislativo das diversas emendas ao projeto de Lei Orçamentária, LDO e PPA. Essa Comissão ficará, também, encarregada de acompanhar a execução orçamentária.

Nesse momento, importa retomar a resolução 113, a qual reafirma em seu artigo 21⁵³ o liame constitucional entre direitos humanos da infância, políticas públicas e participação social, ressaltando o papel central da sociedade civil nessa seara, precipuamente por meio dos conselhos de direitos e de outras políticas setoriais, muito embora não prescreva como deva se dar esse controle. Sobre o tema da necessidade de atuação do Conselho em matéria de orçamento como meio de controle efetivo das políticas pelo colegiado também registram Custódio e Viana (2018, p. 182):

O âmbito do orçamento municipal também se materializa como ponto importante para a gestão local quando verificada a atuação do CMDCA. Entre as atribuições deste conselho, há que se destacar a participação na formulação orçamentária do município como meio de garantia de recursos para a realização das políticas públicas para crianças e adolescentes. (p. 182).

À guisa de conclusão do tópico, podemos apontar, então alguns pontos das resoluções, recomendação do anexo de uma delas e literatura em comum, guiando o nosso estudo. Primeiramente, o caráter normativo em si de tais documentos, apregoados pelo SGD como uma das fontes dos direitos humanos das crianças e adolescentes, depois o efeito vinculante do prescrito nas resoluções e a possibilidade

53 CAPÍTULO VI - DO CONTROLE DA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Art. 21. O controle das ações públicas de promoção e defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente se fará através das instâncias públicas colegiadas próprias, onde se assegure a paridade da participação de órgãos governamentais e de entidades sociais, tais como: I - conselhos dos direitos de crianças e adolescentes; II - conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas; e III - os órgãos e os poderes de controle interno e externo definidos nos arts. 70, 71, 72, 73, 74 e 75 da Constituição Federal. Parágrafo único. O controle social é exercido soberanamente pela sociedade civil, através das suas organizações e articulações representativas.

de exigir seus cumprimentos, inclusive judicialmente, e pelo Ministério Público. Depois, as funções regulamentadoras de políticas do órgão, controladoras dessas também, as quais, para serem melhor exercidas dependem de outra função importante já prevista no ECA, que é o registro das entidades e programas de atendimento, e ainda de outras delineadas nesses atos normativos, como a realização de diagnósticos precisos, planejamento acurado de ações e acompanhamento orçamentário detido das políticas. Entretanto, para todas essas outras funções ocorrerem, mostram-se impositivas as normas de estruturação desses órgãos, inclusive em sentido literal, físico e de pessoal, capacitações aos conselheiros, construção de um regimento interno democrático e paridade real governo e sociedade civil.

4.2 O impacto das Recomendações 33/2016 e 54/2017 do CNPM na atuação do Ministério Público

O Conselho Nacional do Ministério Público é um órgão afeto ao controle externo do Ministério Público brasileiro e estatuído pela Emenda Constitucional 45 do ano de 2004. A origem teórica do movimento que culminou com a sua criação reside naquele pensamento crítico já abordado no item 2.4 desse trabalho, que assevera uma necessidade de maior *accountability* institucional para a adequada realização do papel traçado pela Constituição, dos quais Kerche (2010) e Sadek (2009) são exemplos. Dentre as funções do órgão de controle adequadas ao desempenho do seu mister, estão a expedição de atos regulamentares e a recomendação de providências, consoante registra o inciso I parágrafo 2 do artigo 130- A⁵⁴ da Constituição.

Observemos que estamos diante, primeiramente, de funções diferentes, como bem pontua Garcia (2012, p. 9)

54 § 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

I zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004); (...)

A análise da sistemática constitucional, como dissemos, permite afirmar que o poder reformador, ao criar o CNMP, outorgou-lhe uma atribuição, a de “zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público”, e lhe outorgou dois instrumentos: “expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência” e “recomendar providências”. Os dois instrumentos estão finalisticamente voltados à satisfação da atribuição que lhes está atrelada: o CNMP poderá fazer uso do regulamento em havendo lei que lhe dê sustentação, e da recomendação na sua ausência. O regulamento é um ato normativo de caráter geral e de indiscutível imperatividade, a recomendação é um ato administrativo de caráter geral ou individual, com contornos essencialmente dispositivos, não vinculando os seus destinatários.

Depois, que tal recomendação não é a mesma tratada no capítulo anterior, regulamentada pelo Conselho Nacional na resolução 167, posto que essa tinha assento constitucional no artigo 129 da Carta Política já tão abordado, ligado às funções institucionais em si do Ministério Público. Já as do Conselho Nacional, oriundas do dispositivo constitucional tratado no parágrafo anterior, são dirigidas ao controle externo do Ministério Público, sendo disciplinadas no Regimento Interno do Conselho Nacional. Mas nem por isso as recomendações são de todo diferentes. Como semelhança, vê-se que ambas registram sugestão fundamentada de providências, sem caráter vinculativo aos recomendados, muito embora constituam importante documento para solução preventiva de ilegalidades e conflitos.

Fixadas essas premissas, impende compreender como as recomendações 33 de 2016, voltada à estruturação das Promotorias de Justiça de Infância e Juventude e 54 de 2017 do CNMP, focada em propor uma Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro, orientam a atuação do Ministério Público Brasileiro, no que elas se interseccionam e como se posicionam quanto ao tema da atuação do Ministério Público junto aos CMDCA's, tema específico deste trabalho. Começamos pela primeira mencionada. Como dito, ela é dirigida especificamente ao trabalho do MP no campo da infância, orientando as gestões a melhor estruturação das unidades que atuam na matéria, mas, não só, apregoando também quanto à atuação funcional dos membros que exerçam atribuições na área.

Quanto à fundamentação da orientação, vemos nos ‘considerando’ do documento menções tanto jurídicas, como à doutrina da proteção integral, artigo 227 da Constituição Federal, ECA, princípio da prioridade absoluta, quanto fáticas, como a maioria das violações enfrentadas pelas Promotorias serem de solução extrajudicial

e fruto de omissões do poder público em prestar o atendimento de garantia de direitos devido ao às crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, cabendo à instituição ainda dar o exemplo quanto ao cumprimento das normas da infância (CNMP, 2016). Nos artigos 1, inciso I e 2, inciso I⁵⁵, o documento assevera para os gestores ministeriais a necessidade de estudos para criações de Promotorias exclusivas da Infância em Comarcas com mais de 100 mil habitantes, e ainda a instituição de equipes técnicas em tais Promotorias⁵⁶.

Depois, no artigo 3⁵⁷, a recomendação adentra nas incumbências específicas para as Corregedorias locais ao fiscalizarem unidades ministeriais com atuação na matéria, como, dentre outros pontos, a necessidade uma maior valorização da atuação extrajudicial, inclusive a não procedimental, como visitas e inspeções, reuniões e palestras. Se os dispositivos 5 e 6 falam em prazos de resposta para acatamento e outros detalhes menores, é no artigo 4⁵⁸ que o documento reflete

55 Art. 1º As Procuradorias Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal e Territórios deverão:

I – promover estudos destinados a equipar as comarcas e foros regionais com mais de 100.000 (cem mil) habitantes, com Promotorias de Justiça com atribuição exclusiva em matéria de infância e juventude, encaminhando o resultado para este Conselho Nacional do Ministério Público no prazo assinalado;

56 Art. 2º As Procuradorias Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal e Territórios deverão também:

I – estruturar todas as Promotorias de Justiça com atribuição exclusiva em matéria de infância e juventude, bem como os Centros de Apoio Operacionais em matéria de infância e juventude ou órgão equivalente, com equipes multidisciplinares compostas de, ao menos, um psicólogo, um pedagogo e um assistente social, sem prejuízo de um número de Oficiais de Promotoria e/ou Assessores Jurídicos compatível com a demanda do serviço e com a necessidade de prestar um atendimento rápido, de qualidade e eficiente, informando ao Conselho Nacional do Ministério Público as medidas tomadas, inclusive os nomes dos profissionais lotados em cada comarca/foro regional ou, no referido prazo, ou justificar as razões da impossibilidade de fazê-lo indicando, no entanto, o cronograma para o cumprimento.

57 Art. 3º Recomendar aos Corregedores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal e Territórios que:(...) II - quando da realização das inspeções ou correições junto às Promotorias da Infância e Juventude, sejam consideradas, para fim de avaliação do trabalho desenvolvido, as especificidades inerentes à função, com a devida valorização da atuação na esfera extrajudicial, inclusive por meio de reuniões junto a outros órgãos e agentes integrantes da rede de proteção à criança e ao adolescente, visitas de inspeção a entidades de atendimento, palestras em escolas e entidades de atendimento a crianças e adolescente, dentre outros

58 “ Art. 4º Recomendar aos membros do Ministério Público com atribuições em matéria de infância e juventude que:

I – estabeleçam atuação integrada com os órgãos gestores/executores das políticas de assistência social, educação e saúde, entre outras, nos âmbitos municipal, estadual e distrital, especialmente no que se refere à execução de medidas protetivas para crianças e adolescentes e suas respectivas famílias (...);

II - atuem extrajudicialmente, em âmbito municipal, estadual e distrital, para garantia e pleno funcionamento da rede de proteção à criança e ao adolescente, com a definição de fluxos e protocolos de atendimento interinstitucional (...);

sobre a atuação das Promotorias em si, propondo para tanto oito aspectos, sendo dois não tão afetos ao objeto desse trabalho. Antes de adentrá-los, porém, refletindo sobre os aspectos mais estruturais para a atuação do Ministério Público em infância e juventude, apontados nos 3 primeiros artigos, é válido trazer a lição de Maciel (2012, p. 404):

Ressalto que as amplíssimas atribuições constitucionais e estatutárias das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude precisam encontrar respaldo dentro da própria instituição. Esta deve aparelhar com recursos humanos e técnicos os órgãos de execução da infância e juventude e criar Promotorias especializadas aos direitos fundamentais que defende, garantindo uma atuação de qualidade e eficaz.

Voltando ao tema do artigo 4, temos seis restantes, sendo eles: atuação integrada com órgãos das políticas de assistência, educação e saúde, especialmente no que se refere às medidas protetivas; atuação extrajudicial para garantia do pleno funcionamento da rede de proteção à infância, com definição de fluxos e protocolos de atendimentos; trâmite em prioridade absoluta dos procedimentos de violações de direitos; fiscalização permanente do Fundo; zelo pelo adequado funcionamento dos Conselhos de Direitos locais, fiscalizando o atendimento das finalidades do órgão, inclusive participando de suas reuniões e pautando temas afetos à rede local e, por fim, o acompanhamento orçamentário para fins de zelo aos planos de ação e aplicação criados pelos CMDCA's.

Impende a leitura conjunta dessas atuações propostas pelo CNMP na recomendação debatida com as já tradicionalmente pelo ECA ao abordar o papel da

III - imprimam aos procedimentos administrativos e inquéritos civis instaurados para apuração de violações de direitos de crianças e adolescentes (...);

IV - zelem pelo adequado funcionamento dos Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, fiscalizando o efetivo e integral cumprimento de sua competência constitucional elementar de formular a política de atendimento à criança e ao adolescente local, participando de suas reuniões e pautando, sempre que necessário, temas relacionados às competências respectivas a cada conselho, em termos de planos, programas e serviços destinados ao atendimento especializado de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias;

V - acompanhem o processo de elaboração das propostas de leis orçamentárias do município/Distrito Federal, assim como a subsequente execução do orçamento público municipal e distrital, zelando para que contemplem os planos de atendimento e de aplicação de recursos deliberados pelo Conselho Municipal/Distrital de Direitos da Criança e do Adolescente local (...);

VI - efetuem, em parceria com a Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público (ou órgão equivalente), a permanente fiscalização do Fundo Municipal/Distrital para Infância e Adolescência (...).

instituição, precipuamente no artigo 201. Claro que não se desconhece as menções soltas à atuação do MP ao longo do texto do Estatuto, inclusive em temáticas relacionadas a funções também alinhadas CMDCAs como os artigos 95 e 139⁵⁹, que preveem a fiscalização do MP nas entidades de atendimento e fiscalização do processo de escolha das autoridades tutelares. Contudo, é o artigo citado que em 13 incisos, 5 parágrafos e várias alíneas, melhor pormenoriza a atuação diária das Promotorias, delimitando atribuições e poderes, tanto que ele é utilizado na fundamentação jurídica da recomendação analisada. Quem o melhor comenta é Arroxelas (2021, p. 96):

Especialmente em relação aos direitos infanto-juvenis, resta evidente que o ECA imputou ao Ministério Público um extenso e não taxativo rol de atribuições (judiciais e extrajudiciais) tanto em face de direitos individuais indisponíveis quanto no campo dos interesses transindividuais (art. 201). Desse modo, compreendendo-se que a atuação do Ministério Público na proteção dos direitos infanto-juvenis por força do parágrafo 2 do art. 201 do Estatuto e do próprio perfil constitucional atribuído ao Parquet é bastante elástico (...) agente de transformação social, propulso e fiscalizador de políticas públicas, órgãos, entidades e programas voltados à defesa dos direitos infanto-juvenis.

Como o artigo trata de todas as funções do Ministério Público na área da Infância e este trabalho foca-se na relação do órgão com os conselhos de direitos e políticas públicas, centraremos a análise nos dispositivos que se alinhem com esses temas. Nesse sentido, destacam-se inicialmente o V, VI e VII que buscam regulamentar a instauração dos procedimentos extrajudiciais na matéria e suas respectivas instruções, através, por exemplo, das requisições, conceitos já explorados na seção terceira deste trabalho e que se relacionam com a temática da fiscalização dos conselhos, pois é por meio desses instrumentos que ela se opera. Já o inciso XI⁶⁰

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

Art. 139. O processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em lei municipal e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e a fiscalização do Ministério Público.

60 Art. 201. Compete ao Ministério Público: (...)

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: a) expedir notificações para colher depoimentos ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado, requisitar condução

apregoa a realização de inspeções pelo Ministério Público nas entidades e programas de atendimento, além da tomada de medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis caso constatadas irregularidades, também reverberando em uma importante atuação do Conselho que é o registro dessas entidades e programas e renovação periódica deles.

Mas é o inciso VIII “zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis”, melhor regulamentado pelo parágrafo 5 em 3 alíneas⁶¹, que é citado de forma mais direta nos ‘considerando’ da recomendação 33 (CNMP, 2016, p. 2). Isto porque é um dispositivo mais genérico que deixa claro o papel abrangente do Ministério Público na implementação das políticas e direitos instituídos pelo ECA, e, assim, fundamento legal principal para embasar a atuação prioritária ministerial no âmbito do CMDCA a quem incumbe, e não ao Executivo, deliberá-las e controlá-las (ARROUXELAS, 2021).

Assim, ao conjugar a normativa legal e os preceitos recomendados pelo Conselho Nacional para um funcionamento mais adequado das Promotorias da Infância, quanto ao tema das políticas públicas e conselhos de direitos, temos uma proposta de atuação prioritária, extrajudicial, integrada com outras políticas setoriais, de fiscalização permanente do fundo e das entidades de atendimento, além de acompanhamento do regular funcionamento do CMDCA e do orçamento da criança de acordo com o deliberado. Ademais, apregoando um olhar mais extrajudicial e focado em políticas, diz Maciel (2012, p. 373),

O papel de concretizador de ações estatais é de suma relevância na atuação funcional do Parquet com atribuição da área infanto-juvenil. De nada valerá um desempenho brilhante do Promotor de Justiça como agente judicial, senão houver uma preocupação preventiva e um atuar pro-ativo para trazer

coercitiva, inclusive pela polícia civil ou militar; b) requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades municipais, estaduais e federais, da administração direta ou indireta, bem como promover inspeções e diligências investigatórias; c) requisitar informações e documentos a particulares e instituições privadas;

VII - instaurar sindicâncias, requisitar diligências investigatórias e determinar a instauração de inquérito policial, para apuração de ilícitos ou infrações às normas de proteção à infância e à juventude;

61 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;

à existência políticas públicas voltadas adequada e exclusivamente à infância e juventude.

O Promotor de Justiça deve exigir que os co-responsáveis que compõem o sistema de proteção garanta a essa parcela população a primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias (...).

Nesse esteio, entra a recomendação 54 de 2017 do CNMP, preocupada em como o Parquet alcançará esses resultados, distanciando-se do que era feito majoritariamente até à época, o chamado modelo demandista de atuação, centrado no ajuizamento de ações civis públicas, e que ainda persiste no momento (Daher, 2021). Assim, é o Ministério Público resolutivo “que atua no plano extrajurisdicional, como grande intermediador e pacificador da conflituosidade social” (ALMEIDA, 2012, p. 54), também já bem abordado no item 2.4 do presente trabalho, sobre o qual o CNMP busca tratar no documento em análise.

Já nos “considerandos” do documento encontramos que a atuação resolutiva dos MPs mescla-se com a própria razão de existir do controle externo desempenhado pelo CNMP:

Considerando que a missão estratégica deste Conselho Nacional de promover uma atuação institucional responsável e socialmente efetiva supõe o fomento a uma atuação crescentemente resolutiva, vale dizer, orientada para a resolução concreta das situações de inefetividade dos direitos de cuja defesa e proteção é incumbida a Instituição, preferencialmente sem a necessidade de processo judicial e no menor tempo e custo social possíveis.

Vale frisar que já há na doutrina jurídica institucional do Parquet, como Filho (2021, p. 945), quem defenda que a recomendação em debate se insere num chamado “microssistema normativo e orientador, em favor da atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro”, capitaneado então pelo CNMP e composto, afora a recomendação em destaque, com a resolução 118 de 2014, que dispõe sobre a política de autocomposição institucional, a Carta de Brasília e recomendação 2 de 2018 da Corregedoria Nacional do mesmo órgão. A atuação resolutiva, assim, nesse contexto, mais do que uma possibilidade de atuação, seria “(...) uma necessidade, uma obrigação, institucional e não uma escolha subjetiva de cada Membro do Ministério Público” (idem, ibidem, p. 965).

Por outro lado, quanto o teor em si da recomendação, vem o seu artigo 1⁶² definindo o que é o conceito de MP resolutivo e a preferência de sua efetivação pela via extrajudicial, conforme parágrafo 2. Já o 3, nos traz uma referência clara tanto de que o conceito também existe na via judicial, quanto que ele, nem por isso, poderá ser reduzido a um formalismo ou tecnicismo, como, por exemplo, a obtenção de uma sentença judicial favorável ainda não cumprida. Impende destacar que no artigo seguinte⁶³, a recomendação já aponta que cabe a cada ramo do MP internamente encetar as medidas que forem cabíveis para o estímulo a atuações mais resolutivas, não existindo ainda norma própria no âmbito do Ministério Público do Estado do Ceará.

Quanto a definição dos ditos resultados jurídicos úteis à atuação resolutiva no dispositivo acima, ocupam-se dois outros. O primeiro é o parágrafo único do mesmo artigo⁶⁴ que os classifica como aqueles efetivamente aptos a contribuir de forma útil, preventiva ou repressivamente, a garantia dos direitos defendidos pelo Parquet. Depois, o parágrafo único⁶⁵ do artigo 3, que aborda a obtenção de tais

62 “Art. 1º Sem prejuízo da respectiva autonomia administrativa, cada ramo do Ministério Público adotará medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos respectivos membros e a cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes observando, dentre outros, os parâmetros desta recomendação.

§ 1º Para os fins desta recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.

§ 2º Sempre que possível e observadas as peculiaridades do caso concreto, será priorizada a resolução extrajudicial do conflito, controvérsia ou situação de lesão ou ameaça, especialmente quando essa via se mostrar capaz de viabilizar uma solução mais célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade.

§ 3º Considera-se resolutiva a atuação pela via extrajudicial ou judicial quando a respectiva solução for efetivada, não bastando para esse fim apenas o acordo celebrado ou o provimento judicial favorável, ainda que transitado em julgado.”.

63 Art. 2º (...) cada ramo do Ministério Público adotará medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a produção de resultados jurídicos úteis à atuação resolutiva de que trata esta recomendação.

64 Parágrafo único. Para os fins desta recomendação, são resultados jurídicos os títulos executivos, judiciais e extrajudiciais, e quaisquer outros produtos da atuação institucional capazes de contribuir de modo significativamente útil à efetividade de defesa e proteção dos direitos e à efetividade da prevenção e repressão de ilícitos de que o Ministério Público é incumbido.

65 Parágrafo único. Para os membros que não tenham atribuição para atuação extrajudicial e para a efetivação de provimentos judiciais, a obtenção de resultados jurídicos úteis à atuação resolutiva e as providências destinadas à efetivação desses resultados merecerão o mesmo tratamento dispensado à atuação resolutiva”

resultados diante de membros que não possuam atuações extrajudiciais sob sua responsabilidade, tampouco atribuições executivas das sentenças judiciais, apregoando que nesses casos as atuações sejam avaliadas com base nos resultados e/ou nas providências destinadas a suas obtenções. Nesse mesmo sentido, diz Goulart (2021, p. 222): “No modelo resolutivo, o Ministério Público leva às últimas consequências o princípio da autonomia funcional, priorizando a solução direta das questões que lhe são postas pela sociedade. Com essa perspectiva, o inquérito civil se transforma em instrumento de resolução (...)”.

Por sua vez, o caput do artigo 3⁶⁶ busca dizer que a atuação resolutiva pode ser estimulada, denominando esses meios de mecanismos, como visibilidade institucional, critérios de promoção, valorização institucional da atuação em projetos, formação continuada na área, criação de critérios de atuação que levem em conta a resolatividade. Como o termo “visibilidade institucional”, da disposição anterior, a título de mecanismo de atuação, era muito aberto, o artigo 4 veio para definir com mais clareza a efetivação desse mecanismo, por meio da criação de indicadores de resolatividade, cadastros, bancos de dados, publicações e premiação na atuação resolutiva, movimentos específicos nas tabelas de produtividade, e outros.

Enquanto o parágrafo único e o artigo 6 se ocupam da preferência que a atuação resolutiva deve ter em publicações institucionais, sejam acadêmicas ou de comunicação social, o 7, por sua vez, se preocupa com a aferição da atuação resolutiva e voltada à produção de resultados jurídicos relevantes no cotidiano do

66 Nesse sentido, veja-se inciso a inciso os mais relevantes:

“Art. 3º O estímulo à atuação resolutiva e à produção de resultados jurídicos que lhe sejam úteis se dará, dentre outros, por mecanismos de natureza normativa e administrativa que assegurem:

I – visibilidade institucional para a atuação resolutiva e para a produção de resultados jurídicos que lhe sejam úteis, com especial destaque aos socialmente relevantes;

II – a definição e adoção de critérios aferidores de qualidade da atuação que considerem a respectiva resolatividade e a produção de resultados jurídicos a ela relacionados, assegurando-lhes a mesma valorização institucional que os aferidores de quantidade e necessariamente considerando-os nos concursos de promoção e em todas as outras situações funcionais em que o histórico funcional e os indicadores de quantidade forem observados;

III – o alinhamento dos critérios aferidores de qualidade à atuação resolutiva, ao planejamento estratégico e/ou, quando possível, a indicadores sociais da área de atuação dos membros;

IV – valorização da atuação institucional por meio de projetos relacionados às prioridades estratégicas do Ministério Público (...)

V – formação continuada orientada para a atuação resolutiva;
(...)

MP, indicando, para isso, como fazê-lo⁶⁷, aferindo os resultados que puderem ser quantificados, adotando os indicadores de resolutividade criados institucionalmente e analisando indicadores sociais. Quem antes mesmo da recomendação em debate já alertava que a promoção social é um dever estatuído aos Promotores de Justiça, é Almeida (2012), por força dos arts. 1, 3 e 127 da Constituição, apontando ainda o combate articulado e sistematizado às causas geradoras de pobreza e desigualdade social como um fator constitucional de ampliação da legitimidade ministerial.

Outro conceito dos mecanismos de estímulo à atuação resolutiva citada no artigo 3, a valorização institucional, pela sua amplitude, da mesma forma, merecia maior detalhamento, o que acabou realizado no artigo oitavo da recomendação, este agora preocupado em como assegurar a valorização da atuação resolutiva e/ou voltada à produção de resultados jurídicos, trazendo novamente questões de vinculação a critérios de promoção e publicações, mas também a premiação da atividade de ofício do Membro, o percentual de êxito nos projetos de atuação institucional definidos no planejamento estratégico da instituição⁶⁸, sendo dito, por sua vez, no artigo 9, como a valorização da atuação por projetos aliados ao planejamento estratégico ocorrerá.

Aliás, nesse sentido, vale frisar a não taxatividade dos meios de atuação extrajudicial (Daher, 2021), outro viés da atuação resolutiva, já defendida anteriormente, também por Almeida (2012, p. 85)

67 “Art. 7º A aferição da atuação resolutiva e da produção de resultados jurídicos será assegurada, dentre outros meios, por:

I – adoção de indicadores de resolutividade;

II – consideração, sempre que possível e apropriado, de indicadores sociais da área de atuação do membro (...)

III – aferição, sempre que possível, de resultados quantificáveis relevantes relacionados à atuação institucional (ressarcimento de danos, recuperação de produto do crime e outros) (...);

IV – acompanhamento da atuação institucional orientada por projetos relacionados aos objetivos estratégicos em procedimentos específicos” que merecerão análise destacada nas correições

68 “ Art. 8º A valorização da atuação resolutiva e da produção de resultados jurídicos a ela relacionados será assegurada, dentre outros meios:

I – pela necessária consideração das informações relacionadas à atuação resolutiva e de produção de resultados jurídicos a ela relacionados para fins de promoção e outras situações em que são analisados o histórico funcional e/ou a quantidade de trabalho, em especial: (...) e) da iniciativa do Membro em atuar preventivamente, de ofício, independentemente de provocação formal (...)

O rol dos instrumentos de atuação do Ministério Público não é exaustivo, como também em relação às suas atribuições constitucionais (...) Os projetos sociais são verdadeiros mecanismos legítimos que poderão potencializar e qualificar a atuação social do Ministério Público, especialmente na transformação social de forma resolutiva e cooperativa.

Finalizando o teor da recomendação, temos que se o artigo 10 concita as escolas ministeriais para realização de cursos e capacitações na área. O 13, por sua vez, assevera a necessidade uma melhor estruturação para os membros ser oferecida pelas gestões, concluindo-se em seguida que caberá a cada MP, dentro de sua autonomia institucional, adaptar seu arcabouço normativo interno e práticas de gestão ao que é estabelecido pela recomendação em prazo de 1 ano.

Por outro lado, observando os aspectos comuns das 2 recomendações, aliados aos fins do presente estudo, importa termos em mente primeiramente o entendimento de Machado (2013; 2014) para quem o paradigma resolutivo é o mais capaz de obter respostas quanto ao fortalecimento dos Conselhos sociais:

A partir deste recorte da realidade, o MP resolutivo é capaz de explorar as potencialidades e buscar diminuir as limitações dos conselhos gestores. Assim, ilustrativamente, é razoavelmente simples investigar as condições materiais de funcionamento dos conselhos, por exemplo, através da expedição de ofícios requisitórios e do comparecimento pessoal ao local de funcionamento do colegiado. (2014, p. 132)

Em seguida, Arroxelas (2021), ao comentar a recomendação número 54 e o paradigma resolutivo na infância, nos adverte para dois pontos. Primeiro, o peso desse último tópico na matéria, dada a doutrina da proteção integral e o extenso rol e ainda não taxativo do artigo 201 do ECA para o Ministério Público no cumprimento desse mister, e, depois, o quanto a necessidade de resolutividade na atuação ministerial da infância, coloca-nos de cara com a prioridade absoluta na construção de ações estruturais, no dizer da autora “isto é, voltada ao fomento, construção e fiscalização de políticas públicas” (idem, ibidem, p. 109), das quais a construção depende em exato do desempenho das funções dos conselhos. Assim, conclui a autora, seriam os conselhos de direitos para as Promotorias de infância, prioridade dentre as prioridades.

Assim, a atuação das Promotorias de infância muito centradas em casos individuais, marcados pelo ajuizamento de ações às vezes exclusivas para o combate a violações pontuais, muito embora se mostrem inequivocamente necessárias em contextos extremos de violações de direitos, típicos de nossa realidade social, não podem ser a ação prioritária do Ministério Público na matéria, sob pena de afastamento do paradigma resolutivo, pouca contribuição para a consolidação dos direitos da infância, que só se ultimaram pelas políticas públicas infantis e ainda descumprimento das recomendações 33 e 54 do CNMP. Ao reverso, cumprir tais recomendações, consolidando direitos e serviços de atendimento à infância, significa atuar mais sobre o conselho de direitos e como melhor estruturar tal atuação a partir dos paradigmas postos acima é o que trataremos no tópico seguinte.

4.3 DA ATUAÇÃO RESOLUTIVA DA PROMOTORIA DE INFÂNCIA SOBRE O CMDCA

Os direitos para a infância consagrados na Constituição Federal representaram, como vimos, uma total mudança de paradigmas, instituindo a política que os garante a um caráter prioritário e revolucionário, posto que até então calcava-se numa perspectiva menorista, com crianças e adolescentes tutelados pelo Estado, passando-se a compreensão destes como sujeitos de direitos e ainda em uma condição peculiar de desenvolvimento que deve lhes garantir primazia de atendimento, típica da proteção integral.

Nesse esteio, muitas ações, programas, entidades e equipamentos públicos precisam ser mobilizados para o atendimento desses direitos, não havendo espaço, portanto, para muitas discricionariedades dos gestores no seu cumprimento, como bem nos lembra Goulart (2021) e Maciel (2012, p. 375-376), excerto último o qual transcreve-se abaixo:

Imperioso se faz consignar que a Constituição Federal de 1988 e o ECA ao estabelecerem a prioridade absoluta da política pública concernente aos direitos dos infantes e jovens, retira do Administrador qualquer possibilidade de eleger entre assegurar ou não, respeitar ou não, os direitos fundamentais da criança do adolescente; entre regulamentar + implementar ou não os programas de atendimento previstos no ECA.

Aliás, em mesmo sentido, essa autora ressalta a atuação dos Promotores de Justiça na matéria:

Diante da natureza dual (social e individual) prioritária e indisponível do direito da criança e do adolescente, o Promotor de Justiça não detém a alternativa de agir ou não, quando presente a ameaça ou a violação ao direito, de atender ou não o caso afeto à sua atribuição, mas somente a discricionariedade de escolher qual o mecanismo mais eficiente (...) (p. 371)

Em verdade, impende lembrar o papel do Promotor de Justiça no SGD instituído pela resolução 113 do CONANDA já comentada, inserido no âmbito da defesa dos direitos, junto com outros órgãos do sistema de Justiça, e não jurisdicionais, como entidades de defesa de direitos humanos ligadas a proteção jurídico-especial e os conselhos tutelares. Comentando a atuação do Ministério Público segundo o SGD do ponto de vista constitucional, tem-se novamente a lição de Maciel (2012, p. 372-373)

O MP, ainda, enfeixa em si mais do que a obrigação constitucional de garantir os direitos fundamentais individuais, difusos e coletivos de criança e adolescente. Ao órgão ministerial com atribuição em infância e juventude recai o dever legal de fiscalizar o cumprimento das obrigações constitucionais dos demais entes (família, sociedade, poder público) adotando medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis para que cada um daqueles co-autores represente o seu papel adequadamente. A fiscalização do Ministério Público é bastante diversificada e especificada na lei estatutária, ora sobre os agentes, ora sobre a própria família dos infantes.

No mais, se falamos em SGD, o qual também encontra arrimo jurídico, para além da resolução 113, mas também no próprio artigo 86 do ECA⁶⁹, o órgão que possui a função central de promoção de sua articulação e deliberação no âmbito local

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

merece mais destaque, em caso, os CMDCA. Nesse diapasão, assevera a resolução:

Se materializa no Município a quem cabe estabelecer a política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, através do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) bem como, numa co-gestão com a sociedade civil, executá-la. Trata-se de um novo modelo democrático e participativo no qual família, sociedade e estado são co-gestores do sistema de garantias (...). (CONANDA, 2006).

Porém, como vimos no primeiro item deste tópico, não são poucas as funções previstas no ECA e nas próprias resoluções do CONANDA que o Conselho Municipal de Direitos precisa desempenhar, e com qualidade, para fazer valer sua missão constitucional na concretização de políticas públicas infantis. Afinal, cumpre-lhes, como tanto já visto, deliberá-las, controlá-las, definir a aplicação das verbas do fundo, realizar eleições para o cargo de conselheiros tutelares, registrar e acompanhar entidades de atendimento, encaminhar proposições orçamentárias ao Legislativo na sua área e ainda acompanhá-las. Tudo isto envolvendo um conhecimento multidisciplinar, num órgão sem qualquer estruturação minimamente correspondente por parte do Executivo, tornando a tarefa quase que inexecutável e as políticas de infância no tradicional estado de distância entre o legal e o real. Nesse diapasão:

Evidentemente, é tarefa hercúlea, senão inviável, delegar tão somente aos conselheiros (não remunerados, como apontado) as obrigações de diagnosticar, conhecer, propor, debater, registrar, articular, fiscalizar, planejar, avaliar, políticas públicas complexas e transversais (envolvendo, não raro, mais de uma secretaria governamental e diversos atores políticos e institucionais) e ainda gerir um fundo especial, sem o suporte técnico e material necessário. Impossível, por outro lado, acreditar na ilusão de que essa falta de estrutura seja meramente acidental, fruto de um lapso nas decisões do gestor, senão o retrato da não – priorização política sistemática e histórica do sistema voltado aos sujeitos infanto-juvenis (ARROXELAS, 2021, p. 104).

Não que as atribuições ministeriais para a infância apregoadas na CF, ECA, SGD e CNMP sejam numericamente menores, mas a instituição, inquestionavelmente, ainda que longe do ideal, possui mais estrutura quanto à autonomia financeira, orçamentária e funcional, para não falar das garantias constitucionais (GOULART, 2021) para o exercício delas, sendo natural então que a

literatura especializada lhe cobre protagonismo, o que dado o contexto das políticas públicas infantis, envolve uma forte atuação perante o CMDCA, como se vê do excerto abaixo,

Em Últimas palavras, o Ministério Público deve zelar pela implementação, operacionalização e fortalecimentos dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares e cuidar, juntamente com os conselhos de direitos, da articulação dos diversos órgãos que compõem o sistema de garantias, incentivando a formação de uma rede de proteção infanto-juvenil (Maciel, 2012, p. 380).

A questão que se põe, até mesmo pelo analisado na seção terceira desse trabalho, é como em exato fazer isso, não obstante as orientações dadas pelas resoluções do CONANDA citadas no tópico 4.1 e recomendações do CNMP trazidas no 4.2, já que o objetivo final é fazer o CMDCA funcionar, cumprindo todas as suas importantes funções para essas políticas, as quais como visto, não podem prescindir de ideais democráticos. Assim, uma atuação que possa tutelar as ações do colegiado pela Promotoria não se mostra frutífera, merecendo ser lidas com cautela, portanto,

O Ministério Público por ser o órgão incumbido no ordenamento jurídico vigente da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, possui responsabilidade do controle de legalidade da atuação dos conselhos dos direitos. Assim sendo, a atividade fiscalizadora do Promotor de Justiça da Infância e Juventude compreende a postulação da invalidação das deliberações ilegais ou responsabilização ilegal dos conselheiros por eventuais ilicitudes praticadas e, ainda participar das reuniões, dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente e cobrar a efetiva gestão da política de atendimento (MACIELI, 2012, p. 377).

Nesse sentido, inclusive, Machado (2013, p. 110) corrobora ao dizer que

(...) é imprescindível criar-se um canal de comunicação entre o Promotor e os conselhos, para que esses tenham ciência da importância institucional que têm para o MP. Esta relação não deve ser de cunho tutelar – e muito menos de ingerência – mas sim de respaldo à formação de processos decisórios livres de qualquer censura e que a vontade do colegiado seja um produto de argumentação racional.

Não que eventuais ilegalidades praticadas pelos Conselheiros ou até mesmo consubstanciadas em resoluções sejam insindicáveis ao Parquet, mas a

participação nas reuniões, por exemplo, prevista no trecho acima e ainda na própria recomendação 33\2016 do Conselho Nacional do Ministério Público no artigo 4, inc. IV, como já visto no tópico acima que a estudou, merece ser problematizada.

Aliás, a orientação do Conselho Nacional aprofunda com mais polêmica a participação apontada, orientando que o Promotor deve pautar matérias que julgue importantes:

(...) participando de suas reuniões e pautando, sempre que necessário, temas relacionados às competências respectivas a cada conselho, em termos de planos, programas e serviços destinados ao atendimento especializado de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias.

Em direção semelhante, vemos ainda Tuoto, Bazzo e Conti (2021, p. 777), que estudam o papel do MP na fiscalização dos recursos destinados às políticas infantis e, nesse sentido, defendem uma participação do Membro nessas reuniões ditas 'ativas' como capaz de prevenir futuros conflitos judiciais e aperfeiçoar o orçamento da criança e do adolescente. Em sentido oposto, pela não participação em reuniões dos conselhos como uma regra, anota Berclaz (2018, p. 123) em postura crítica a eventuais recomendações correcionais nesse sentido:

Antes da cobrança da mera presença do Promotor nesses espaços como exigência obrigatória, acredito que se deve começar pela valorização das atividades dos membros ministeriais que, cientes de suas responsabilidades como agentes políticos, estão conscientes e convencidos da necessidade desse tipo de trabalho.

Claro que as reuniões dos colegiados são públicas e nem autores como Berclaz (idem, p. 117) propõem alguma espécie de vedação à frequência neles, mas sim que se a instituição começar a frequentá-los com o objetivo de pautá-las, em vez de democracia, poderemos observar uma espécie de dominação similar às criticadas pelo Poder Executivo nesses mesmos espaços:

Por vezes é simples aquilo que precisamos fazer. Vamos participar de todas as reuniões do Conselho. Não. Não devemos fazer aquilo que não queremos que o Executivo faça, que é usurpar esses espaços, que já funcionam mal e mesmo assim existem tentativas de cooptação. O Promotor tem que ir a toda

reunião? Não, não tem. Podemos fazer parte dos Conselhos? Claro que não. A gente tem que fiscalizar para que o espaço funcione; a gente não tem que fazer parte, tem que criar condições para que o debate exista.

Assim, a participação é possível, a frequência é que não pode ser intensa, nem a presença controladora. Da mesma forma compreendemos o levantamento de pautas. Se qualquer do povo pode – e deve – levar seus questionamentos da política da infância aos debates travados no CMDCA, ao Promotor da infância, um conhecedor e integrante do sistema de garantia de direitos local, tal conduta não estaria vedada. Mas ela precisaria vir descolada do campo coercitivo, ao reverso, como causa a suscitar o debate, alçando o MP ao lado mais político e negocial mesmo de sua atuação, o qual como também já visto, é estimulada pelo controle externo da instituição e seu ideal de MP resolutivo e deriva da própria essência da instituição formatada pela Constituinte, oriunda da sociedade civil e ligada à transformação social. Nesse sentido GOULART (2021, p. 222) diz

(...) o papel do Ministério Público, como órgão ativo da sociedade civil, é afirmar os valores democráticos, e realizar na prática os direitos sociais (...) O Ministério Público resolutivo é ativo no trabalho de construção da sociedade livre, justa e igualitária. Na esfera cível, assume o papel de agente político que lhe foi confiado pela sociedade, superando a perspectiva meramente processual de suas intervenções. Ao politizar sua atuação, ocupa novos espaços, habilita-se como negociador e indutor de políticas públicas, age integradamente e em rede com os demais sujeitos políticos coletivos nos mais diversos níveis.

Ainda no tema da participação em reuniões, encontramos a visão de Machado (2014, p. 132) numa perspectiva mais pragmática, para quem o acompanhamento do Promotor nas reuniões deve ser utilizado para instruir a sua atuação quanto a informações importantes em torno do funcionamento desses colegiados, como saber a forma que se constrói a agenda das pautas em debate, se há cerceamentos de falas e espaço real para participação popular:

Bem assim, o acompanhamento pelo Promotor de Justiça das reuniões dos conselhos e das conferências fornece ao MP elementos sobre, por exemplo, a formação da agenda dos problemas a serem debatidos, o exercício da fala livre de coação e a participação qualificada da comunidade nas discussões (MACHADO, 2014, p. 132)

Tal sugestão de atuação nos remete a Arroxelas (2021) em sua última citação no presente item, reforçando o caráter muitas vezes técnico e exaustivo do rol das atribuições do CMDCA, isto para uma instituição integrada por profissionais não remunerados, não tem como ser bem sucedido sem preocupações estruturais, das quais se prescindir do acompanhamento pari passo ministerial não seria inteligente. Afinal, como visto, as duas instituições têm muito a ganhar com a aproximação entre os órgãos e a atuação resolutiva apregoada em normativas como a recomendação 54 estudada no tópico acima, por meio muitas vezes da mera instauração de um procedimento, às vezes necessitando de mais uma requisição ou audiência extrajudicial, já obtém resultados positivos, culminando às vezes com a recomendação acima tratada (MASSIA, 2011; BARBUGIANI, 2021).

Assim, numa tentativa de construir uma espécie de roteiro para uma melhor atuação nesses casos, temos inicialmente que detectar quais as principais falhas do funcionamento do órgão, fazendo um diagnóstico de que consiste no levantamento do maior número de informações possíveis, tais como leis locais, regimentos internos, atas, etc. Sobre a importância de realização de diagnósticos no Ministério Público quando a instituição decide promover políticas públicas, Tuoto, Tieto e Bonfim (2021, p. 282) dizem que

Mas para que se possa conhecer qual o problema público, qual a sua extensão, sua intensidade, é imprescindível que se tenha um adequado diagnóstico. (...) Entretanto o que se vê na prática são planos de atendimento socioeducativos elaborados sem diagnóstico, CMDCA's que deliberam recursos da infância sem diagnósticos, Promotores de justiça que não conhecem a realidade das suas Comarcas (...).

Assim, primeiramente, deve-se instaurar procedimento específico de acompanhamento do funcionamento do colegiado e expedir-se ofício para a remessa de informações pelo Executivo da estrutura que disponibiliza para os conselhos, e qual o orçamento que eles têm, além dos atos normativos acima citados. Depois, oficiar a própria presidência do colegiado pelo RI e atas das reuniões referente ao período de tempo que o Promotor tem interesse em acompanhar. O que o Promotor deve inferir disso, sugere Machado (2013): cumprimento da paridade, regras claras ou não para a composição do conselho, poderes da presidência, formação de agenda, se a população tem ciência dos dias, horas, e locais de reuniões, se há controle de

frequência dos presentes e consequências para faltosos, se as resoluções são publicadas e precipuamente o que o próprio conselho faz para fazer valer o que decide.

Depois, Machado (2013) frisa que convém a participação em algumas reuniões - 'sem nelas fazer interferências indevidas'. Após, com bastantes informações obtidas, ao autor propõe que "uma vez diagnosticadas as potencialidades e as limitações de um conselho gestor específico, inserido em dada realidade histórica e geográfica, é possível promover diversas ações que visem a tornar os conselhos espaços de inovação das políticas públicas geridas"" (MACHADO, 2013, p.109). Ou seja, é hora das ações do Ministério Público no fomento ao colegiado, que serão de três tipos: visão, estruturação, garantia de debates e de cumprimento do decidido.

No que concerne à visão, o autor cogita reuniões com Executivo e Legislativo locais para conscientizá-los do papel dos conselhos e caso encontre resistências, audiência pública. Nesse ponto impende retomar mais uma vez o pensamento de Arroxelas (2021) quanto à necessidade fulcral de capacitações para os conselheiros, precipuamente no CMDCA, marcados por muitas atribuições, inclusive em temas muito técnicos como orçamento, e intersectorialidade com outras políticas. Nesse ponto, Machado (2013), da mesma forma que a autora, explicita que quem deve financiá-los é o Executivo, devendo até prever seus custos dentre o orçamento que destinam para os conselhos, mas não esse custeio vir do próprio fundo gerido pelos colegiados. Em seguida, diante de persistência das falhas estruturais verificadas, o autor aponta como soluções a expedição de recomendação ou o firmamento de termo de ajustamento de condutas, dado a ideia de sequência a começar pela primeira opção.

Aliás, impende registrar nesse aspecto as peculiaridades do instrumento extrajudicial da recomendação ministerial na seara da infância. Afinal, estamos diante da primeira legislação a prevê-la, antes mesmo da própria Lei Orgânica da carreira, como alerta Maciel (2012, p. 374)

As recomendações visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública afetos à criança e ao adolescente estão previstas no artigo 201, parágrafo 5, c, do ECA e, posteriormente, foram insertas em normas internas do Ministério Público (art. 6, XX, da LC 75\93 e art. 80, da Lei 8625\1993). Este mecanismo extrajudicial concedido ao Ministério Público da Infância e Juventude com exclusividade, objetiva evitar a propositura de medidas

judicias, mediante a concessão de prazos e condições para o cumprimento por parte dos co-obrigados de suas obrigações constitucionais relativas à infância e juventude.

Quem explica melhor as consequências práticas em termos de diferença entre a recomendação na matéria e as demais previstas primeiramente pela Lei 8625\93 é Barbugiani (2020, p. 67), asseverando seu caráter mais aberto. Diz o autor que “Esta previsão é anterior a das legislações especiais que regularam a atuação ministerial e reflete a noção muito mais ampla do instrumento, podendo resumir-se a meros apontamentos ou sugestões, diferente de sua atual conotação.” Ademais, esse documento extrajudicial, seja na infância ou não, não deve ser encarada cm peça processual, mas sim destinada ao convencimento do leigo, priorizando a argumentação e se utilizando de uma linguagem menos jurídico-formal, até mesmo para o atingimento de suas finalidades (BARBUGIANI, 2020). Assim, quanto a temática desse trabalho, temos que essa peça extrajudicial pode contribuir bastante na solução de eventuais conflitos envolvendo o conselho, inclusive produzindo alguns bons resultados práticos.

Quanto ao segundo aspecto de atuação apontado por Machado (2013), isto é, a garantia de debates, mostra-se importante para tanto, primeiramente, o exame das regras de regimento interno e lei local nesse sentido, e, em seguida a realização e ocorrência real das reuniões, isto é, com a frequência de Conselheiros e deliberações acontecendo, em todas as faces de atuação do órgão. Trata-se de problema dos mais frequentes nos conselhos, consoante as lições já citadas de Tatagiba (2002) e Lubambo e Coelho (2005), estas últimas, inclusive analisando CMDCA's do interior do nordeste brasileiro.

Complementa-se à ideia acima citada aquilo que Machado (2013), ao estudar os conselhos de políticas diversas no âmbito da cidade Lavras-MG, denomina como uma espécie de dupla relação da sociedade civil e os conselhos:

Outro aspecto bastante relevante se assenta na necessidade de estabelecer um forte vínculo entre a sociedade civil organizada e os conselhos. (...) Assim, é importante que o Promotor atente para a existência de uma dupla relação: conselho conselheiro e conselheiro entidade que representa. Sob tal enfoque o fortalecimento do terceiro setor implicará uma melhora nas atividades dos conselhos e exigirá que os conselheiros prestem contas de seus mandatos. (p. 110)

Ademais, garantir que a participação popular direta no órgão seja manifestada também é corolário se pensamos em debates verdadeiramente democráticos nos colegiados, como anota Machado (2013, p. 110-111):

De forma semelhante é imprescindível abrir os conselhos à participação direta da população, sob um duplo enfoque. Ainda que sem direito a voto qualquer pessoa deve ter acesso às reuniões e se manifestar no momento adequado. Além disso, a presença da população nas reuniões obriga os conselheiros a uma motivação de suas decisões. (...) Essa medida além de ampliar as bases de discussão dos conselhos servirá também para despertar a prática da democracia no cotidiano das pessoas.

Quanto ao potencial de o Membro do Ministério Público atuar nessas esferas, tanto nos movimentos sociais quanto conclamando os cidadãos ao despertar democrático, TARIN (2009, p. 71) foi uma das pioneiras a estudar o tema, asseverando não só a possibilidade, como a urgência de ações ministeriais com tal fito: “É emergencial a atuação direta do Ministério Público perante a sociedade e ela pode ocorrer sob duas formas : 1 – Execução de plano de comunicação social quanto aos direitos de cidadania; 2 – Funcionar como produtor social em processo de mobilização social para a definição de políticas públicas”. Nesse diapasão, em um momento anterior do texto, a autora, ao estudar a relação institucional com os movimentos sociais, apresenta seu conceito de pessoas ou instituições ditas produtores sociais, isto é, aquelas que criam condições técnicas, estruturais, e outras para que o movimento se viabilize, propondo que suas mobilizações sejam feitas pelo Ministério Público a partir de conhecimento das instituições locais e promoção de reuniões e audiências públicas envolvendo-os.

Quanto ao terceiro aspecto, voltado ao cumprimento das decisões colegiadas em políticas públicas e a fiscalização do que deliberaram, novamente a relação Promotor-Conselho exsurge como potencial de fazer uma grande diferença positiva na rotina dos colegiados, até porque os conselhos sequer contam com personalidade jurídica própria, quem dirá corpo próprio de advogados, conforme alerta já estudados nesse trabalho além de Machado (2013, p. 111), também em Berclaz (2013; 2018) e Gohn (2003):

Por outro lado, as limitações orçamentárias não podem servir de escusa para o descumprimento das deliberações dos conselhos, sob pena desses órgãos se tornarem meros bibelôs. Assim, cabe ao Promotor de Justiça documentar as decisões dos conselhos, sua publicidade e sua efetiva concretização. Na hipótese de as deliberações envolverem outras instâncias da administração, notadamente do Poder Executivo e do Legislativo, o MP deverá, sempre que necessário, valer-se de seu poder constitucional e legal de recomendação (...). (p .111)

Com o tema da recomendação acima já retomado e melhor esmiuçado em matéria de infância, impende repisar a possibilidade, inclusive já assentada em jurisprudência debatida nesse capítulo do trabalho, a possibilidade de até, em último caso, a deliberação constante em resolução não cumprida ser levada a via judicial para fins de assegurar o seu cumprimento, dado o claro caráter vinculativo de tais documentos, o que, claro, dentro do modelo resolutivo já tão trabalhado é última hipótese ainda que plenamente viável.

Por conseguinte, em síntese, podemos delinear um modelo de atuação resolutivo para o adequado fomento ministerial do funcionamento dos conselhos municipais de direitos e conseqüentemente, melhor delineamento de políticas públicas infantis a partir de alguns parâmetros, começando pela instauração de procedimentos específicos para esse acompanhamento, a serem instruídos de forma a possibilitar soluções consensuais diante de eventuais dificuldades detectadas, não um mero repositório de documentos para fins de ajuizar ações civis públicas em sequência. Nesse sentido, em seguida, cumpre oficiar ao gestor local requisitando informações quanto a legislação pertinente, estrutura física, de capacitação e pessoal disponibilizada ao órgão, além da dotação orçamentária existente ou não para o custeio de suas atividades, como também ao próprio órgão solicitando as últimas atas, resoluções aprovadas, regimento interno e data de próximas reuniões.

Após frequentar algumas reuniões na tentativa de concluir o diagnóstico documental iniciado com as requisições, atentando-se a questões estruturais, a possibilidade ou não de debates efetivos das questões afeta a política infantil local naquele espaço e o cumprimento do deliberado. A partir das dificuldades constatadas é que a escolha pela melhor atuação seguinte surgirá, sendo certo que falta de estrutura, inclusive de capacitações para os membros do conselho, é questão preliminar à ausência de deliberações, sob pena de, como explicado em seção anterior, ao se instigar a frequência dos conselheiros e a realização de reuniões

efetivas, o número de resoluções aumente, institucionalizando-se mais o colegiado na política local, o que é importante, mas que de per si não garantirá uma atuação funcional do conselho, dando espaço para que a influência do Executivo, que detém o conhecimento técnico, por exemplo, aumente, e as decisões tomadas sejam palco de redecisões futuras.

Assim, constatadas falhas estruturais, deve ser esse o primeiro vértice do mal funcionamento a ser objeto de atuação ministerial, dispondo o Promotor, para tanto, de todos os meios extrajudiciais já comentados, assumindo a recomendação na matéria da infância interessante protagonismo conforme acima debatido. Em sequência, cuidar do ambiente para os debates, isto é, se há reuniões, se há frequência dos conselheiros, se estes de fato representam as entidades de onde se originam, se tais entidades possuem contribuição na matéria, se as pautas são democraticamente elaboradas e frutos da agenda local ou colocadas pelo Executivo.

Para tanto, novamente temos a recomendação, além de todos os instrumentos extrajudiciais já citados, em caso de faltas de membros e não realização de reuniões, problemas comuns, como visto, mas ainda, quanto às demais questões desse tópico, a possibilidade de realizar visitas institucionais ou até mesmo inspeções nas entidades componentes, promover audiências públicas e reuniões interinstitucionais, e ainda mobilizar a população para maior participação através de interlocução direta com as rádios e jornais locais. Só tendo estrutura e debates é que se tem deliberações e, conseqüentemente, políticas públicas para fiscalizar o cumprimento pelos gestores, entrando, novamente, a possibilidade de utilização dos mecanismos acima referidos.

À guisa de conclusão, impende retomar o tronco comum constitucional entre essas instituições e as próprias políticas infantis, além de apontar que esse trabalho não coloca o Ministério Público como “salvador da pátria”, muito menos tutor de conselhos, partindo do princípio ainda, em verdade, que conselhos municipais de direitos mais fortes de per si não farão milagres em anos de políticas públicas infanto-juvenis sucateadas e marcadas por conceitos que objetificaram seus destinatários por tantos tempo. Mas o reconhecimento da centralidade da participação social por meio do CMDCA em suas formulações, por instituições consagradas a defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis como o Ministério Público, precipuamente em sua visão resolutiva, é um importante passo para se

construir políticas melhor estruturadas e a partir de pontos de vista tradicionalmente invisibilizados na história política autoritária de nosso país, cristalizando nesse enfoque um maior poder de transformação social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve origem na inquietação de como deve atuar o Ministério Público para um fomento adequado dos trabalhos dos CMDCA's, propiciando deliberações efetivas em políticas públicas infantis a partir do confronto com a realidade do Município no qual essa pesquisadora atuava como Promotora de Justiça com atribuições em Infância e Juventude, Iguatu – CE, cidade a 380km da Capital do Estado, marcada por um colegiado com parco funcionamento até o início do acompanhamento ministerial, situação similar inclusive a de cidades anteriores aonde as mesmas funções ministeriais também foram exercidas.

Assim, buscou-se, a partir da experiência de Iguatu entre os anos de 2016 a 2019, analisar a atuação do Ministério Público como agente político, defensor do regime democrático e indutor de políticas públicas, voltada ao fortalecimento do controle social sobre as políticas públicas da Infância e Juventude desempenhado pelo Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, construir uma proposta concreta de atuação.

Para tanto, o trabalho primeiramente centrou-se na melhor compreensão do funcionamento dos conselhos sociais brasileiros, em especial do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, direcionando o estudo aos possíveis impactos do controle social dos Conselhos de Direito sobre as políticas públicas de Infância e Juventude municipais. De acordo com o objetivo de pesquisa seguinte, analisou-se como o Ministério Público fiscalizou na prática a atuação do Conselho de Direitos em políticas de infância, precipuamente no caso de Iguatu, confrontando no capítulo final com as normativas de funcionamento tanto dos Conselhos quanto das Promotorias, e, ao fim, propor alternativas para um agir ministerial capaz de fomentar o fortalecimento deste Conselho e, conseqüentemente, mais e melhores políticas públicas infantis locais.

Por conseguinte, partiu-se de uma abordagem qualitativa, permeada por pesquisa documental, com emprego da técnica de análise de conteúdo, e bibliográfica. No que concerne a esta última, a pesquisa foi desenvolvida tanto por meio da literatura científica quanto dos atos normativos correlacionados estudo documental, ao passo que no campo documental analisou-se as resoluções e atas do

Conselho Municipal de Direitos do Iguatu de 2016 a 2019 e nas recomendações e procedimentos especificamente voltados ao conselho no âmbito do Ministério Público da mesma cidade em tal período.

Na segunda seção, dividida em cinco sub-tópicos, o intuito foi apresentar os marcos teóricos mais relevantes que circundam as três principais categorias de pesquisa do trabalho, políticas públicas infantis, conselhos de direitos e Ministério Público, inclusive a interface entre elas no contexto de sua criação, no caso dos CMDCA's, e/ou reformulações, caso das políticas infantis e o MP. Corresponde, pois, ao projeto político que redemocratizou o país em 1988, consagrado na Constituição Federal, o que nos possibilitou compreender quais os possíveis impactos do controle social dos Conselhos de Direito sobre as políticas públicas de Infância e Juventude municipais e o papel do Ministério Público, conforme objetivos específicos do trabalho. E não haveria compreensão satisfatória de tais categorias sem problematizarmos mínima e inicialmente o próprio contexto mundial e local que a propiciou.

Para tanto, os dois primeiros tópicos da seção dedicaram-se a explicar, primeiramente, a crise democrática vivenciada internacionalmente com a ascensão do neoliberalismo e sua nova razão-mundo, apresentando-se a ampliação do cânone democrático depois a vivência do contexto brasileiro da redemocratização da década de 1980, marcado não só por esse debate como também pelas próprias questões inerentes à formação de nossa sociedade, como o patrimonialismo e o coronelismo, a qual introjetou a participação popular em políticas públicas na redação do texto constitucional a título de resposta a esses problemas, criando os principais conselhos de direitos.

O tópico seguinte apresentou o histórico das políticas públicas de infância brasileiras e o papel central ao qual a instituição colegiada nova criada pela Constituição foi alçada para fins de sua criação e controle social. Já o quarto tópico da segunda seção, por sua vez, partiu mais uma vez da visão histórica do Ministério Público Brasileiro, para abordar na sequência o processo pelo qual ele assumiu características tão peculiares na atual Carta Política como defensor do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, as repercussões do novo modelo implementado precipuamente no campo da atuação em políticas públicas e como o paradigma resolutivo estudado atualmente é aquele mais habilitado para alçar a instituição ao patamar constitucional proposto.

O último sub tópico centra-se mais diretamente nas principais categorias trabalhadas e como elas se comunicam, isto a partir do tronco constitucional-cidadão comum, visto que foi justamente a face mais democrática e focada na garantia de direitos da Constituição que as criou ou reformulou, e os ganhos institucionais que podem advir de tal reconhecimento para as três.

A seção terceira, também constituída por cinco sub-tópicos, dedicou-se primeiramente a analisar a vasta documentação coletada junto ao CMDCA, consistente em todas as resoluções aprovadas nos anos de 2016 a 2019, e uma grande parte das atas das reuniões respectivas, consultadas quando necessárias para melhor compreensão do texto em si das resoluções ou até mesmo do contexto de suas aprovações. O objetivo de pesquisa realizado aqui foi investigar como o Conselho desempenhava suas funções de controle das políticas infantis e a atuação do Ministério Público perante o órgão, na prática. Nesse diapasão, a escolha por esses documentos se deu em razão das resoluções possuírem força vinculante perante os gestores, sendo os instrumentos mais adequados para os conselheiros de forma efetiva deliberarem e controlarem as políticas de sua incumbência, não podendo os gestores omitirem-se na concretização dos direitos ali previstos, sob pena de se fazer letra morta dos mecanismos de democracia participativa constitucionais.

Ademais, tal documentação possibilitou identificar, isto para os dois primeiros anos pesquisados (2016 e 2017), a parca realização de reuniões, as quais contavam, quando aconteciam, com poucos membros presentes, impossibilitando deliberações, além de um colegiado que não abarcava todas as suas funções previstas no ECA, nunca deliberando sobre entidades de atendimento ou o fundo, quem dirá orçamento e controle da política de infância desenvolvida pela gestão. Depois, em 2018 e 2019, algum açodamento das resoluções, com determinados temas como o Fundo, por exemplo, sendo alvo de redecisões seguidas, além de uma maior produção de deliberações em políticas associada a um maior envio de projetos do Executivo, notadamente da Assistência, à pauta do órgão.

Já no âmbito do Ministério Público, o estudo angariou as recomendações expedidas em mesmo período que tivessem o CMDCA como destinatário, direto ou indireto, bem como os procedimentos específicos para seu acompanhamento que foram instaurados na Promotoria com atribuições em infância de Iguatu, o que possibilitou a análise de como a atuação ministerial influenciou no aumento do número de

resoluções ano a ano analisado, aspecto quantitativo que se deu também quanto aos temas objeto de deliberação do colegiado.

Viu-se que o acompanhamento ministerial, precipuamente, ao requisitar cópias das atas e últimas deliberações, reunindo-se com os conselheiros, cobrando presença deles e da Presidência que aplicasse as regras do regimento interno aos faltosos, correlacionou-se com mais resoluções em políticas públicas, muitas vezes em temas que o Ministério Público tinha recomendado providências aos gestores, enviando cópia do documento ao colegiado para fins de ciência, e o início da deliberação do conselho em temas importantíssimos previstos no ECA de sua atuação, como o controle social dessas políticas e o Fundo da Infância e as entidades de atendimento, verificado nos últimos dois anos do estudo.

Se em 2019 o Ministério Público chega a recomendar ao gestor o integral respeito a resolução do órgão quanto ao Plano PNAISARI, nos termos do que apregoam Gohn (2011) e Berclaz (2013; 2018), funcionando o MP nesse caso como o órgão capaz de garantir o respeito às decisões das instituições de participação social, é bem verdade que nesse e em outros anos não houve atuações, sejam reuniões, requisições ou recomendações quanto a temas que perpassavam à estruturação adequada do órgão pelo Executivo, como as capacitações, que chegam a ser objeto de resolução para custeio pelo Fundo, o que também se correlaciona com as dificuldades apontadas acima nos últimos 02 anos do acompanhamento em estudo, como as frequentes redecisões e encaminhamentos do Executivo com frequência na pauta do órgão.

Na quarta seção, a investigação subdividiu-se em três tópicos, focada em análise de atos normativos correlacionados, buscando responder, nos dois primeiros tópicos como deveria ser o funcionamento adequado dos órgãos colegiados locais e a atuação do ponto de vista resolutivo de uma Promotoria da Infância. Depois, no tópico final, como isso se traduziria em uma proposta concreta de atuação, correspondendo ao último objetivo de pesquisa.

Assim, as normas do CONANDA aplicáveis ao funcionamento dos CDMCA foram esmiuçadas, realizando um amplo estudo das suas resoluções 105, 106, 113 e 116. Concluiu-se a necessidade de um conselho que delibere políticas infantis a partir de uma perspectiva intersetorial, multidisciplinar e calcada em diagnósticos locais, controle a implementação da política de forma mais detida, acompanhando a

execução da gestão e entidades de atendimento envolvidas, realize o processo de escolha dos conselheiros tutelares, elabore planos de ação das políticas prioritárias e de aplicação dos recursos e captados pelo Fundo. Aliás, fundo esse para o qual esse órgão também precisa de uma postura pró-ativa, no sentido de lançar editais dos projetos, avaliando-os em sequência, acompanhando a execução deles e finalmente, contribuindo, conjuntamente com o Conselho Tutelar à proposição das peças orçamentárias afetas à infância.

Na seção quarta, também foram analisadas as recomendações do Conselho Nacional 33\2016 e 54\2017, asseverando de logo o caráter não regulamentar ou vinculante desses documentos, muito embora apresentem o claro norte de atuação esperado pelo controle interno institucional, marcado por necessidade de resolutividade, isto é, como visto, com foco na atuação extrajudicial, preventiva, pró-ativa, integrada e calcada em resultados sociais relevantes, para além dos títulos judiciais, traduzindo-se na seara específica da infância na necessidade de ações ministeriais focadas na garantia dos direitos infanto-juvenis assegurados pela proteção integral, das quais não se pode prescindir de atuação em políticas públicas que, como são deliberadas pelos CMDCA's no modelo proposta na Constituição, precisa conduzir a uma atuação prioritária do Ministério Público perante esses colegiados. Atuação essa não tutelar ou hierárquica, como visto, mas de acompanhamento e fomento ao seu melhor funcionamento, potencializando como melhores instrumentos em tal contexto a instauração de procedimentos administrativos específicos, requisições, audiências extrajudiciais e recomendações.

Assim, no item final da última seção, apresentou-se a proposta de atuação esperada, mas não sem antes repisar e concatenar aspectos teóricos relevantes sobre as categorias envolvidas, como o tronco comum constitucional de todas elas, aliado a vitória do projeto político que redemocratizou o país em 1988, imbuído de objetivos como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a qual foi pioneira no país em considerar as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, além de estatuir a participação social a corolário das políticas públicas estatais e o Ministério Público a um defensor da nova ordem democrática e de garantia de direitos inseridos naquela Carta Política.

Vale ressaltar que também se retomou achados importantes da pesquisa documental, concluindo-se que somente a instauração de procedimento ou expedição

de recomendações cobrando a realização de reuniões e deliberações, ainda que se consubstancie em uma atuação capaz de aumentar a realização de reuniões e deliberações, produz efeito limitado do ponto de vista das políticas públicas infantis, em uma visão mais efetiva, se desassociadas de uma melhor compreensão das causas que levam aquele colegiado acompanhado pelo Ministério Público ao estado no qual se encontra, o chamado diagnóstico. No caso dos CMDCA's, marcados pelo contexto da formação de poder sócio-político local brasileiro, autoritário e patrimonialista, para não falar no complexo ramo de atribuições intersetorial e multidisciplinar por natureza, previsto ainda de forma esparsa, ora na CF88, ora no ECA, ora disciplinada pelo próprio CONANDA, precisa passar por mais estruturação do Executivo precipuamente no âmbito das capacitações, que devem ser frequentes e permanentes, custeadas pelo executivo municipal como qualquer item necessário ao funcionamento de um órgão público, como faz com todos os outros.

Só conselheiros mais capacitados quanto aos exatos poderes e limites de suas funções, e como desempenhá-las, atentos ainda às questões sóciopolíticas que as circundam, poderão criar e controlar melhores políticas públicas infantis, objetivo final esse também do Ministério Público resolutivo na matéria da Infância. Assim, apresentou-se proposta de atuação consistente em instauração inicial de procedimento específico de acompanhamento, seguida da obtenção de um diagnóstico do funcionamento do órgão, por meio de requisições ao Executivo local quanto à estrutura, física, de pessoal e capacitações ofertadas ao órgão, além de existência de dotação orçamentária própria para seu custeio, e à Presidência no que toca ao Regimento Interno, cópia das últimas atas de reuniões e resoluções aprovadas. Neste momento a frequência a uma reunião ou outra também cumpre importante papel instrutório, como visto, proporcionando verificação *in loco*.

Em se verificando entraves estruturais, sejam, por exemplo, falta de capacitações, prédio e funcionário(s), esta deve ser a primeira questão enfrentada pelo Promotor, que tem na realização de audiências extrajudiciais com o gestor e os membros uma alternativa frutífera, seguida da possibilidade de expedição de recomendação em caso de não atendimento, peça extraprocessual com grande espaço para resolutividade, na medida em que prescinde de muitos formalismos e, precipuamente na seara da infância, consiste em uma orientação clara da Promotoria quanto ao que espera de determinado ponto da política de atendimento, evitando

geralmente a propositura de ações judiciais sobre o tema nela contido. Depois, o MP deve atentar quanto ao ambiente dos debates, se de fato ocorrem, se são públicos e abertos à população, os conselheiros se reúnem, de fato representam as entidades as quais estão atrelados, se estas entidades são de fato ligadas à política da infância, se a pauta se resume a interesses de ou outro membro ligado ao Governo ou determinada entidade.

Aqui, novamente, a presença anterior nas reuniões se mostra um diferencial para a compreensão desse aspecto específico, o qual novamente pode desafiar requisições, recomendações, audiências e até mesmo inspeções nas entidades que integram o conselho. E, por último, o acompanhamento deve prosseguir quanto ao cumprimento do deliberado pelos conselheiros, cujo empoderamento e responsabilidade com as funções não remuneradas também depende de verem efetividade das decisões que tomam, sendo certo que a Constituição Federal não criou tais órgãos para deliberar políticas que seriam meras alternativas discricionárias do gestor, tendo portanto, o papel do Ministério Público nessa seara também relevante papel numa maior institucionalização desses colegiados. Papel esse o qual não imprescinde do Poder Judiciário para acontecer, podendo ser obtido o cumprimento das resoluções por meio das mesmas atuações resolutivas acima trabalhadas.

No mais, cabe repisar que as soluções aqui propostas não são tábua de salvação para os antigos problemas da infância brasileira, entremeada por questões históricas de abandono, objetificação e ainda elementos de classe, raça e gênero que sequer integram o recorte do presente trabalho, mas sim apenas uma contribuição para a construção de uma interface mais eficaz entre três categorias poderosas para o enfrentamento dessa realidade, políticas públicas de infância, Conselhos Municipais De Direitos e Ministério Público, abrindo caminhos para que outros estudos relativos a conjunção sejam produzidos.

REFERÊNCIAS

ADEODATO, João Maurício. **O problema da legitimidade**: no rastro do pensamento de Hannah Arendt. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017

_____. **Ética e retórica**: para uma teoria da dogmática jurídica - 2. ed. rev. e ampl. — São Paulo: Saraiva, 2006.

AGUIAR, Claudio Tenório Figueiredo. O Ministério Público e a Implementação de Políticas Públicas – Dever Institucional de Proteção do Núcleo Essencial dos Direitos Fundamentais. *In*: **Ministério Público e Políticas Públicas**, Patrícia Villela (org.). Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2009. Pág. 1-22

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. *In*: CHAVES, Cristiano et al (Coords.). **Temas atuais do Ministério Público**: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal. 3 Ed. Salvador: Jus Podivm, 2012.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. Revisão técnica e apresentação de Adriano Correia. 13. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 2016.

_____. **O que é política?** 3 ed. Rio de Janeiro: BERTRAND, 2002.

_____. **Entre o passado e o futuro**. Trad. Mauro W. Barbosa. São Paulo: Perspectiva, 2003

ARROXELAS, Aline Galvão de Lima. O Ministério Público e as políticas públicas na defesa dos direitos das crianças e adolescentes: Os conselhos de direitos como prioridade entre prioridades. *In*: CAMBI, Eduardo (org.). **Ministério público contemporâneo e do futuro**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021. p. 95-114

AUGUSTO, Humberto Bayma. As Procuradorias Municipais como instrumento de controle de políticas públicas e de ruptura com o Estado patrimonialista. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. 2018.

AVRITZER, Leonardo. (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. **Dinâmica da contração e de expansão da participação popular no Brasil**. Palestra proferida no Curso On Line Dinâmica da Contração e de expansão da participação popular no Brasil dias 26 de maio, 2, 16, 23 e 30 de junho 2021. Universidade do Estado do Ceará. Fortaleza, 2021 (informação verbal).

_____. **Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil**. In: SANTOS, B. de S. (Org.). Democratizar a democracia. Rio de Janeiro: Record, 2002, v. 1, p. 01-678.

_____.; MARONA, Marjorie. A Tensão entre Soberania e Instituições de Controle na Democracia Brasileira. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 60, no 2, 2017, pp. 359 a 393. Disponível em <https://doi.org/10.1590/001152582017123>

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARBUGIANI, Fernando Augusto Sormani. **As recomendações administrativas do Ministério Público como instrumento de prevenção e solução de conflitos transindividuais**. 1 ed., 1 reimp - Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Dos litígios aos processos coletivos estruturais: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira. **Ministério Público resolutivo**; v. 7. 1. ed. - Belo Horizonte : D'Plácido, 2020.

BARBUGIANI, Fernando Augusto Sormani. **As recomendações administrativas do Ministério Público como instrumento de prevenção e solução de conflitos transindividuais**. 1 ed., 1 reimp - Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020

BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

BEAUD, Michael. **A arte da tese: como elaborar trabalhos de pós-graduação, mestrado e doutorado**. Tradução Glória de Carvalho Lins. 1 ed. Rio de Janeiro: BestBolso, 2014.

BERCLAZ, Márcio Soares. **A dimensão político-jurídica dos Conselhos Sociais no Brasil**. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

_____. As possibilidades e limitações do ministério público na defesa do regime democrático: conselhos sociais e conferências *In*: GOULART, Marcelo Pedrosa; ESSADO, Tiago Cintra; CHOUKR, Fauzi Hassan; OLIVEIRA, William Terra de [Orgs.] **Ministério Público: pensamento crítico e práticas transformadoras**. -- 2a tiragem -- Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

BERCLAZ, Márcio Soares; CASTRO, Millen. **O Conselho dos Direitos da Criança e Adolescente e suas (des) funcionalidades**: síndrome do Peter Pan em busca da "Terra do Nunca"? Até quando? Tese apresentada e aprovada no XXIII Congresso da Associação Brasileira dos Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e Juventude. Brasília-DF, 05 a 07 maio 2010.

_____. Para onde caminha o Ministério Público? Um novo paradigma: racionalizar, regionalizar e reestruturar para assumir a identidade constitucional. *In*: CHAVES, Cristiano; ALVES, Leonardo Barreto Moreira. ROSENVALD, Nelson. **Temas atuais do Ministério Público**: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal. 6 Ed. Salvador: Jus Podivm, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. Senado, 05 out. 1988.

_____. Estatuto da criança e do adolescente: **Lei 8.069, de 13 de junho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União 16.7.1990.

_____. **Decreto nº 99.710**, de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os direitos da criança. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 22 nov.1990.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BOTEGA, João Luiz de Carvalho; CIRESKI, Maristela; DIGIÁCOMO, Murilo in FECAM – Federação Catarinense de Municípios. **Fortalecimento do CMDCA em tempos de pandemia**. Vídeo disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=D93hoOKm0OM>. Acesso em 16.08.2020

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa** – por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2003.

BROWN, Wendy. Undoing democracy: neoliberalism's remaking of State and subject. *In: Undoing the demos: neoliberalism's stealth revolution*. New York: Zone Books, 2015;

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva Jurídico, 2013.

CABRAL, Antônio do Passo. A resolução n. 118 do Conselho Nacional do Ministério Público e as convenções processuais. *In: CABRAL, Antônio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique et al (Coords): Grandes temas do novo - vol 1 – Negócios Processuais – Tomo I*. 4 ed. Salvador: Jus Podivm, 2019, p. 721-738

CELLARD, A. A análise documental. *In: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis, Vozes, 2008

CHAVES, Cristiano et al (Coords.). **Temas atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal**. 3 Ed. Salvador: Jus Podivm, 2012

CISNE, José Joaquim Neto; CISNE, Letícia Maria Carneiro. **Políticas Públicas para a Infância e Adolescência no Brasil: Uma breve abordagem histórica e o desafio da descontinuidade**. Fortaleza: Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará, 2016, pgs. 109/146.

COMPARATO, Fábio Konder. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 40, jul./dez 2001.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Resolução nº 105 de 15 de junho de 2005**. Dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/conselhos_direitos/RESOLUCAO_N__105_DE_15_DE_JUNHO_DE_2005.pdf

_____. **Resolução nº 106, de 17 de novembro de 2005**. Altera dispositivos da Resolução Nº 105/2005 que dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/conselhos_direitos/RESOLUCAO_CONANDA_N__106___Altera_Resolucao_n__105_e_inclui_ANEXO.pdf

_____. **Resolução nº 113/2006/CONANDA.** Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104402>

_____. **Resolução nº 116/2006/CONANDA.** Altera dispositivos das Resoluções Nº 105/2005 e 106/2006, que dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em <https://www.escoladeconselhospe.com.br/site/livro/resolucao-no-116-conanda/#:~:text=Descri%C3%A7%C3%A3o%3A,Adolescente%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.>

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Carta de Brasília – Modernização do controle da atividade extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público.** Disponível em https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf. Acesso em 16/08/2020.

_____. **Recomendação n. 33 de 5 de abril de 2016.** Dispõe sobre a estruturação das Promotorias da Infância no âmbito do Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/RECOMENDAO_33_assinada.pdf

_____. **Recomendação n. 54 de 28 de março 2017.** Dispõe sobre a política nacional de fomento à atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>

_____. **Resolução 23,** de 17 de setembro de 2007. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/501/>.

_____. **Resolução n. 118 de 2014.** Dispõe sobre a política nacional de fomento à atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>

_____. **Resolução n.164,** de 28 de março de 2017. Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro. Disponível em https://www.cnmp.mp.br/portal/images/ED.72_-18.04.2017_2.pdf, fls. 15.

_____. **Resolução n.174,** de 04 de julho de 2017. Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro. Disponível em https://www.cnmp.mp.br/portal/images/ED.72_-18.04.2017_2.pdf

COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **É possível mudar** – A criança, o adolescente e a família na Política Social do Município. São Paulo: Malheiros Editores, 1993

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006). Belo Horizonte: UFMG, 2009b. 376 f., enc. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Belo Horizonte

CUSTÓDIO, André Viana; SOUZA, Ismael Francisco. Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente: Uma perspectiva a partir do poder local. **Revista Científica da FASETE**, 2018.2, p. 172-186. Disponível em https://www.academia.edu/42826073/CONSELHO_DE_DIREITOS_DA_CRIAN%C3%A7A_E_DO_ADOLESCENTE_UMA_PERSPECTIVA_A_PARTIR_DO_PODER_LOCAL

DAHER, Lenna Luciana Nunes. Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais. **Ministério Público resolutivo**; v. 3. 1. ed. - Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**. São Paulo: Boitempo, 2016;

DIGIÁCOMO, Murilo José. Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente: transparência de seu funcionamento como condição indispensável à legitimidade e legalidade de suas deliberações. *In*: LAVORATTI, C. **Programa de capacitação permanente da área da infância e adolescência**: o germinar de uma experiência coletiva. Ponta Grossa: UEPG, 2007. p. 113-122.

_____. **As APMFs e os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente**. Disponível em <http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=385>. Acesso 18.06.2021

DIGIÁCOMO, Murilo José; DIGIÁCOMO, Ildeara de Amorim. **Estatuto da Criança e do Adolescente anotado e interpretado**. Curitiba: SEDS, 2013.

DI GIOVANI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Dicionário de Políticas Públicas**. 3 ed. São Paulo: Editora UNESP, 2018.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e Processo Político no Brasil. *In*: RIZZINI, Irene; PILLOTTI, Francisco (Orgs.). **A Arte de Governar Crianças**. A história das

Políticas Sociais, da Legislação e da Assistência à Infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **O que é política social?** Brasiliense: São Paulo, 2004.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001

FERREIRA, Ximena Cardozo. A atuação do Ministério Público para a implementação de políticas públicas na área ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, v. 51, 249-258, 2008.

FIALHO, Lia Machado Fiúza. **Assistência à criança e ao adolescente no Brasil: Breve contextualização histórica.** Fortaleza: EdUECE, 2014

FILHO, Salomão Ismail. Princípios institucionais e planejamento estratégico: necessidade de adequação aos tempos de atividade resolutive do Ministério Público em prol da concretização de direitos fundamentais. *In*: CAMBI, Eduardo (org.). **Ministério público contemporâneo e do futuro.** Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021. p.943-968

FREIRE, Paulo. Considerações em torno do ato de estudar. *In*: **Ação Cultural para a Liberdade.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 5 Ed., 1981

FREY, Klaus. **Políticas Públicas:** um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e políticas públicas, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000

GARCIA, Emerson. As resoluções do conselho nacional do ministério público e o seu necessário balizamento. **Revista Eletrônica do CEAF.** Porto Alegre - RS.

GENTILE, F.; PERDIGÃO, A. Entrevista: Leonardo Avritzer – (novos) impasses da democracia no Brasil. **Conhecer: Debate entre o Público e o Privado**, v. 10, n. 25, p. 229-237, 2020. Disponível em <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/3500/3365>, acesso em 03.02.21.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica.** 2.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais.** Saúde e Sociedade, São Paulo, v.13, n.2, p.20-31, ago. 2004.

_____. **Participação e democracia no Brasil:** Da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013. São Paulo: Vozes, 2019.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar:** como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público** – 2 ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021. (Ministério Público Resolutivo; v. 1)

GROPPO, Luiz Antonio. **Juventude:** ensaio sobre sociologia e história das juventudes modernas. São Paulo: Ed. Difel, 2000.

HABERMAS, J. **Teoria do agir comunicativo:** racionalidade da ação e racionalização social. Tradução: Paulo Astor Soethe e Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003, pp. 193-224.

HÜNE, Leda Miranda (org.) **Metodologia Científica:** caderno de textos e técnicas. Rio de Janeiro: Agir, 1995.

JATAHY, Carlos Roberto de Carvalho. O Ministério Público e o Estado Democrático de Direito: novas funções para um velho conhecido, o agente de transformação social. *In:* CHAVES, Cristiano et al (Coords.). **Temas atuais do Ministério Público:** a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal. 6 Ed. Salvador: Jus Podivm, 2014.

KERCHE, Fábio. **O Ministério Público e a Constituinte de 1987/88.** *In:* SaDEk, Maria tereza (org.). O sistema de Justiça. Rio de Janeiro: Centro Eldstein de pesquisas sociais, 2010..

KOZICKI, Katya; COELHO, Sérgio Reis. O Ministério Público e as políticas públicas: definindo a agenda ou implementando soluções? **Revista da AJURIS**, v. 40, n. 130, junho 2013. Disponível em <http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/302>, com acesso em 20.12.2020.

LAVALLE, Adrian Gurza. Na pátria da democracia 'pós-participativa'. **Revista Le Monde Diplomatique Brasil**, edição 60, p.32, jul. 2012. Entrevista.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LUBAMBO, C. W.; COELHO, D. B. Governo e sociedade civil aprendem: o que revela a experiência recente de participação em Pernambuco? *In*: LUBAMBO, C.; COELHO, D.; MELO, A. M. (Org.). **Desenho institucional e participação política**: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 2005, v. 1, p. 256-297.

MACHADO, Eduardo de Paula. **Ministério Público, gestão social e conselhos gestores**. Lavras – UFLA, 2013, 132 págs. Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, programa de pós-graduação em administração pública para obtenção do título de Mestre.

_____. **Ministério Público, gestão social e conselhos gestores**. Brasília, Revista do CNMP – n.4, ano 2014, p. 111-139

MACHADO, Rafael Moreno Rodrigues Silva. **A essencialidade do Ministério Público no mundo líquido** - Desafios para o século XXI - Coleção Ministério Público Resolutivo -- Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019. 106 p.

MACIEL, Kátia Regina Lobo Andrade. A defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes pelo Promotor de Justiça da Infância e Juventude, pós Constituição Federal de 1988. *In*: CHAVES, Cristiano et al (Coords.). **Temas atuais do Ministério Público**: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal. 6 Ed. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 667-714.

MACIEL, Kátia Regina Lobo Andrade. A defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes pelo Promotor de Justiça da Infância e Juventude, pós Constituição Federal de 1988. *In*: CHAVES, Cristiano et al (Coords.). **Temas atuais do Ministério Público**: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal. 3 Ed. Salvador: Jus Podivm, 2012.

MARQUES NETO, Agostinho Ramalho Marques. **A Ciência do Direito** - Conceito, Objeto e Método. 2ED. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MASSIA, Ricardo Gralha. A missão constitucional do Ministério Público Federal e a sua efetivação no cotidiano. *In*: VITORELLI, Edilson (Org.). **Temas aprofundados do Ministério Público Federal**. Salvador: Juspodium, 2011. p. 19-41.

MEZAROBBA, Glenda. **Adrian Laval**: No exercício da democracia. Estudo sobre mecanismos de controles não eleitorais revela caráter inovador da experiência brasileira. Entrevista. Edição 288. fev. 2020. Disponível em <https://revistapesquisa.fapesp.br/adrian-lavalle-no-exercicio-da-democracia/>, com acesso em 03.02.2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente – perguntas e respostas**. 2017.

Morais, N., Silva, M. A. L. da, & Frota, F. H. da S. (2021). A participação institucionalizada em tempos de recessão democrática. **Revista Debates**, 15(1), 223–246. Disponível em <https://doi.org/10.22456/1982-5269.111187>

MORE. Mecanismo online para referências, versão 2.0. Florianópolis, **UFSC Rexlab**, 2013. Disponível em: <http://www.more.ufsc.br/>. Acesso em: 27.01.2021

NEVES, Marcelo. **Entre têmis e leviatã**: uma relação difícil: o estado democrático de direito a partir e além de Luhmann e Habermas. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. Em torno das divergências e complementaridades entre os modelos luhmanniano e habermasiano de interpretação da modernidade e do estado de direito: por uma releitura teórica com referência empírica à realidade brasileira. **Perspectiva Filosófica**, Recife, v. 3, n. 6-7, p. 25-47, jan./jun.-jul./dez. 1995. Disponível em https://www3.ufpe.br/ppgfilosofia/images/pdf/pf6e7_artigo20001.pdf. Acesso em 12.02.2021

ÓRGÃO ESPECIAL DO COLÉGIO DE PROCURADORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. **Resolução 22 de 2015, de 27 de abril de 2015**. Disciplina a atuação extrajudicial dos órgãos de execução do Ministério Público do Estado do Ceará em Promotorias de Justiça do interior e outros procedimentos correlatos. Disponível em [http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2015/12/Resolucao022.2015-RETIFICADA .pdf](http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2015/12/Resolucao022.2015-RETIFICADA.pdf);

_____. **Resolução 36 de 2016, de 06 de julho de 2016**. Disciplina e Regulamenta a instauração e tramitação dos feitos extrajudiciais cíveis nas questões de interesses ou direitos difusos, coletivos, individuais homogêneos e individuais indisponíveis no âmbito do Ministério Público do Ceará. Disponível em <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2015/12/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-036-2016-OECPJ-Disciplina-e-Regulamenta-a-instaura%C3%A7%C3%A3o-e-tramita%C3%A7%C3%A3o-dos-feitos>

OLIVEIRA, Luciano Moreira de. O Ministério Público Brasileiro e a implementação de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Ano 50 Número 198 abr./jun. 2013, fls. 225\240.

PERISSINOTTO, Renato M.; FUKS, Mario. Recursos, influência política e cultura cívica nos conselhos gestores de Curitiba. *In*: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Argos, 2007

PRIORE, Mary Del (org). **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Ed. Contexto, 2013.

PUTNAM, Robert (1996). **Comunidade e democracia**. A experiência da Itália moderna. Tradução Luiz Alberto Monjardim – 5 ed - Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 2006.

RIZZINI, Irene. A infância sem disfarces: uma leitura histórica. *In*: RIZZINI, Irene; PILLOTTI, Francisco (Orgs.). **A Arte de Governar Crianças**. A história das Políticas Sociais, da Legislação e da Assistência à Infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. A arte de governar crianças. Lições do passo e reflexões para o presente. *In*: RIZZINI, Irene; PILLOTTI, Francisco (Orgs.). **A Arte de Governar Crianças**. A história das Políticas Sociais, da Legislação e da Assistência à Infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. *In*: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos. (Orgs.). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2008. p. 131-148 Disponível em: https://www.academia.edu/3501318/A_Constitui%C3%A7%C3%A3o_Cidad%C3%A3_e_a_institucionaliza%C3%A7%C3%A3o_dos_espacos_de_participa%C3%A7%C3%A3o_social_avan%C3%A7os_e_desafios

RUAS, Maria das Graças. **Políticas públicas**. – 3. ed. rev. atua. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2014

_____. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. *In*: RUAS, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel Valladão de (Org.). **O estudo da política**: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUFATO, Pedro Evandro de Vicente. A atuação preventiva e dialogada do Ministério Público na resolução de Conflitos. *In*: CAMBI, Eduardo (org.). **Ministério público contemporâneo e do futuro**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021. p.825-843

SADEK, Maria Teresa. Ministério Público: um olhar externo. **Revista Jurídica do Ministério Público de Mato Grosso**, ano 4, n.6, p.27-37, jan./jun. 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone da democrático**. Disponível em <https://www.eurozine.com/para-ampliar-o-canone-democratico/> com acesso em 30 de agosto de 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SAUERBRONN, Selma. **Políticas Públicas e a proteção integral para crianças e adolescentes, com enfoque no Distrito Federal**. Disponível em https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/unidades/promotorias/pdij/PublicacoesArtigo_Politic_Publicas_para_a_Infancia_Juventude.pdf. Acesso em 24 de agosto de 2020

SILVA, Enid Rocha Andrade da; MACEDO, Débora Maria Borges de. O conselho nacional de juventude e a participação social dos jovens no ciclo de políticas públicas. *In*: SILVA, Enid Rocha Andrade da, BOTELHO, Rosana Ulhôa. (orgs) **Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016. p. 17-58. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27571

SMANIO, Gianpaolo. Ministério Público e Políticas Públicas. *In*: GOULART, Marcelo Pedroso; ESSADO, Tiago Cintra; CHOUKR, Fauzi Hassan; OLIVEIRA, William Terra de [Orgs.]. **Ministério Público: pensamento crítico e práticas transformadoras**. . 2a tiragem. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez.2006. Disponível em: Acesso em 23.01.2021.

TARIN, Denise. A aliança entre o Ministério Público e a sociedade civil na definição de políticas públicas. *In*: VILLELA, Patrícia (org.) **Ministério Público e Políticas Públicas**, Patrícia Villela (org.). Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2009. p. 47-72

TATAGIBA, L. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. *In: A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*. São Paulo: IPEA/PRODEP, 2011.

_____. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In: DAGNINO, E. (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

TAVARES, Patrícia Silveira. Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. *In: MACIEL, Kátia (Coord.). Curso de Direito da Criança e do Adolescente: Aspectos Teóricos e Práticos*. 6ª Edição, Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2013.

TEIXEIRA, Ana Claudia; TATAGIBA, Luciana. **Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção das políticas públicas**. *In: 6º Encontro da ABCP*. Unicamp, Campinas, SP. 29/07 a 01/08/2007.

TEIXEIRA, Evaldo. O Ministério Público como interlocutor na efetivação de políticas públicas. *In: CAMBI, Eduardo (org.). Ministério público contemporâneo e do futuro*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021. p.361-392

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na américa**: leis e costumes. São Paulo: Martins Fontes, 2005. Livro 1.

TORRES, Ana Cláudia de Oliveira. **O papel do Conselho Municipal de Saúde de Beberibe no controle da execução das políticas públicas de saúde**. 88f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2015.

TUOTO, Danielle Cristina Carvalho; BAZZO, Mariana Seifert; CONTI, José Maurício. Papel do Ministério Público contemporâneo na fiscalização da aplicação de recursos destinados a políticas públicas de infância e juventude. *In: CAMBI, Eduardo (org.). Ministério público contemporâneo e do futuro*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021. p.757-784

TUOTO, Danielle Cristina Carvalho; TIETO, Carolo Araújo; BONFIM, Rômulo Antônio Assis. O novo Ministério Público da infância e juventude infracional: atuação baseada em evidências. *In: CAMBI, Eduardo (org.). Ministério público contemporâneo e do futuro*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021. p. 271-300

VAN DER BROOKE, Bianca Schneider; PAMPLONA, Danielle Anne. Os Conselhos de Direitos Municipais, as políticas públicas de proteção à criança e ao adolescente e

a permanência das velhas estruturas de poder: um desafio à consolidação da democracia participativa no Brasil. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 16, n. 22, p. 13-37, jan./jun. 2018. Disponível em <https://doi.org/10.12662/2447-6641oj.v16i22.p13-37.2018>

VOGEL, Arno. Do Estado ao Estatuto. Propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo. *In*: RIZZINI, Irene e PILOTTI, Francisco (orgs). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

WAMPLER. Brian. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. *In*: WAMPLER. Brian. **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. 7. ed. Brasília: IPEA, 2011.

ANEXO A – PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO INTEGRAL

