

A função do Ministério Público na articulação intersetorial e seus impactos sobre a efetividade das Políticas Públicas aplicadas ao público infantojuvenil

The function of State Prosecution in intersectoral articulation and its impacts on the effectiveness of Public Policy aimed at the youth.

Luciana Nascimento Pereira*

Sumário

Introdução. 1. Considerações gerais sobre Gestão Pública. 1.1. As mazelas do Estado Social. 1.2. A eficiência como alternativa para a sustentabilidade da administração pública. 1.3. Economicidade: Consectário lógico do Princípio da Eficiência. 2. Intersetorialidade e Políticas Públicas. 2.1. O desafio dos municípios na implementação das políticas sociais. 2.2. A intersectorialidade como uma necessidade para a efetividade das políticas públicas. 2.3. Marcos legais da intersectorialidade para políticas públicas infantojuvenis. 2.4. A intersectorialidade é obrigatória? 3. A intersectorialidade e a tutela metaindividual de crianças e adolescentes pelo *Parquet*. 3.1. A atuação do Ministério Público na tutela coletiva de crianças e adolescentes. 3.2. A ausência de intersectorialidade sob o viés de uma tipologia dos litígios transindividuais. 3.3. A ausência de intersectorialidade como um problema estrutural. 3.4. Possibilidades de atuação das Promotorias de Infância e Juventude na tutela do direito metaindividual à articulação das políticas setoriais. 4. Conclusão. Referências.

Resumo

O presente artigo científico busca descrever os resultados de pesquisas bibliográficas, doutrinária e jurisprudencial, realizadas com o objetivo de identificar a importância da intersectorialidade na gestão das políticas públicas infantojuvenis e se há obrigatoriedade de sua implementação, como forma de contribuir para a efetividade dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. Com tal desiderato, foi realizada análise doutrinária de alguns desafios enfrentados pelo gestor público a partir da instauração do Estado Social. Foram tecidas considerações sobre os

* Pós-graduanda em Direito da Infância e Juventude pelo Instituto de Educação e Pesquisa do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – IEP MPRJ. Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

princípios da eficiência e economicidade e da relevância de seu cumprimento para a sustentabilidade da gestão pública. Em seguida, abordou-se a importância e as dificuldades dos municípios na execução das políticas públicas, sendo apontada a intersectorialidade como uma necessidade para maximizar a gestão dos recursos públicos. Foram verificados os marcos legais relativos às principais políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes, a partir dos quais identificou-se as opções legislativas pela intersectorialidade e a força dos comandos normativos que tratam do tema. Por fim, foram analisadas as possibilidades de atuação do Ministério Público na tutela transindividual de crianças e adolescentes, a partir da identificação da ausência de intersectorialidade como um litígio coletivo de difusão irradiada que também assume as feições de um problema estrutural.

Abstract

This paper seeks to describe the results of bibliographic, doctrinaire and case-law research intended to identify the importance of an intersectoral approach to youth public policy management and whether its implementation is mandatory, so as to contribute to the effectiveness of the fundamental rights of children and teenagers. In light of the above, a doctrinaire analysis of some challenges faced by public policy makers since the establishment of the Social State was done. Considerations were made regarding the principles of efficiency and cost-effectiveness and of the relevance of compliance to them to the sustainability of public management. Then, the importance of and difficulties faced by the municipalities in their executing public policy were approached, pointing to intersectoriality as a necessity to maximize management of public funds. The legal frameworks regarding the main public policy instruments aimed at children and teenagers were analyzed, from which were identified the legislative options for intersectoriality and the robustness of the normative commands that treat the subject at hand. Finally, the possibilities for action from state prosecution in the transindividual tutelage of children and teenagers, from identification of absence of intersectoriality as collective litigation of irradiated diffusion that also takes the shape of a structural problem.

Palavras-chave: Articulação intersectorial. Políticas públicas. Infância e juventude.

Key-words: *Intersectoral articulation. Public policy. Youth.*

Introdução

O exercício de qualquer atividade integrante da rede de atendimento a crianças e adolescentes no Brasil conduz à trágica experimentação da precariedade dos serviços a elas destinados.

As explicações para essa lamentável realidade estão direta e inseparavelmente ligadas às inúmeras razões de ordem econômica, política e social, que mantêm o país no grupo das nações em desenvolvimento e em posições desfavoráveis em praticamente todos os índices produzidos para mensurar a qualidade de vida das populações ao redor do mundo.

A atuação cotidiana em Promotorias de Infância e Juventude revela que as situações de vulnerabilidade social infantojuvenis demandam intervenção multissetorial, a qual, por sua vez, pressupõe uma atuação coordenada e articulada dos serviços.

Essa intervenção intersetorial, quando realizada, viabiliza o acesso das crianças e suas famílias às políticas públicas disponíveis, com consequente melhoria da eficiência no atendimento (ou, ao menos, o decréscimo da ineficiência), em contribuição para a almejada efetividade dos direitos fundamentais elencados no art. 227 da Constituição da República.

A presente pesquisa bibliográfica expositiva tem o objetivo de identificar os fundamentos jurídicos que embasam a intersetorialidade das políticas públicas destinadas a crianças e adolescentes, com intuito de que, a partir das respostas encontradas, seja fomentado o debate sobre o tema e apresentadas alternativas para a atuação do Ministério Público nessa seara.

Levando-se em consideração que o município é o ente competente para disponibilização dos serviços, será abordada sua delicada posição, diante das inúmeras demandas do Estado Social, em um cenário de precariedade de recursos públicos, traçando um paralelo entre a necessária busca pela economicidade e a prática da intersetorialidade na gestão municipal.

A fim de que a atuação intersetorial não seja compreendida como um mero “conselho” ou regra moral, a pesquisa avança em direção à identificação dos marcos legais da intersetorialidade no ordenamento jurídico pátrio, com o objetivo de fundamentar a intervenção do Ministério Público nessa temática.

Em busca de alternativas que viabilizem a efetividade da tutela metaindividual que objetiva a implementação de políticas públicas, caso da presente pesquisa, serão expostas as abordagens mais modernas da doutrina e jurisprudência sobre essa questão, com análise e identificação da ausência de intersetorialidade no âmbito da nova classificação dos litígios coletivos, idealizada por Edilson Vitorelli, e sua qualificação como um problema estrutural, cuja defesa, em âmbito judicial e extrajudicial, possui nuances próprias.

A partir dos resultados alcançados serão apresentadas perspectivas de atuação das Promotorias de Justiça de Infância e Juventude para implementação de uma prática de intersetorialidade pela gestão municipal.

1. Considerações gerais sobre Gestão Pública

Pretende-se aqui analisar alguns aspectos da gestão municipal das políticas públicas destinadas, ainda que não exclusivamente, à população infantojuvenil, buscando aferir a importância da atuação intersetorial e sua obrigatoriedade frente à ordem jurídica vigente.

Inicialmente, será realizada uma breve abordagem dos desafios impostos ao gestor público a partir da instauração do modelo social de Estado, com suas novas e diversas demandas, bem como em razão do expressivo aumento da população.

1.1. As mazelas do Estado Social

Em contraposição ao Estado Liberal, que preponderantemente se voltava à garantia do direito de propriedade, dos contratos e da segurança, o Estado Social, inaugurado, no Brasil, a partir do século XX, passou a exigir a prestação de inúmeros serviços públicos, revestidos de complexidade e que demandaram montante significativamente maior de recursos financeiros para o seu custeio.

Garantir aos cidadãos a oferta de serviços de saúde, educação, segurança, previdência, justiça, cultura, combate às desigualdades, redução da pobreza e cuidados com o meio ambiente, entre outros, com qualidade de gestão e efetividade de resultados, são fatores decisivos para a promoção do desenvolvimento social e econômico da sociedade, além de um compromisso com as futuras gerações¹.

A administração pública é uma estrutura do Estado, não dos governos². E, como tal, deveria constituir uma organização permanente e em constante aperfeiçoamento pelos gestores eleitos, com o objetivo de melhor executar seus programas de governo.

Não é o que se observa, contudo, na realidade da gestão pública brasileira, principalmente nos municípios, onde é frequente o excesso no número de servidores comissionados e o desvirtuamento das contratações temporárias, gerando alta rotatividade na ocupação dos cargos públicos. Aliada a isso, a baixa remuneração também contribui para o cenário de inconstância nos quadros da administração.

Essa realidade produz efeitos na (baixa) qualidade dos serviços prestados à sociedade, visto que, a cada mandato eletivo, se instaura uma “nova administração pública”, que toma as feições do gestor eleito e não guarda adequada conexão com a anterior. A solução de continuidade nos recursos humanos e na execução das políticas públicas, a toda evidência, se reflete no mau atendimento ao cidadão.

¹ OLIVEIRA, Ricardo de. *Gestão Pública: Democracia e Eficiência: uma visão prática e política*. Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 31.

² OLIVEIRA, Ricardo de. *Gestão Pública: Democracia e Eficiência: uma visão prática e política*. Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 32

1.2. A eficiência como alternativa para a sustentabilidade da administração pública

O modelo burocrático clássico de organização, idealizado por Max Weber e utilizado para a gestão do Estado liberal³ se tornou insuficiente para o atendimento de demandas sociais tão diversas de uma população em constante e extraordinário crescimento. Assim, no Estado social a eficiência passou a ser uma necessidade e, no Brasil, foi alçada a princípio constitucional da administração pública em 1998⁴.

Um dos objetivos da Emenda Constitucional nº 19, de 1998 foi “incorporar a dimensão da eficiência na administração pública: o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte.”⁵

De acordo com Daniela Mello, a nova postura revelou a adoção do modelo de “administração gerencial nos Estados modernos (*public management*), segundo a qual se faz necessário identificar uma gerência pública compatível com as necessidades comuns da Administração, sem prejuízo para o interesse público que impele toda a atividade administrativa”.⁶

Ricardo de Oliveira⁷ alerta para o fato de que os governos com visão de Estado, além de formularem políticas públicas voltadas à prestação de serviços eficientes e de qualidade, devem se ocupar da evolução da administração pública, promovendo políticas públicas de governança, voltadas ao desenvolvimento e aperfeiçoamento da capacidade de prestação dos serviços.

Ou seja, uma vez que a sociedade constitui o fundamento de validade do Estado, que a ela deve direcionar suas ações, o mecanizado cumprimento da legalidade estrita pelo gestor (burocrata) se torna insuficiente para a garantia dos direitos humanos e fundamentais do cidadão, impondo-se uma atuação focada no resultado e na

³ Idalberto Chiavenato elenca as seguintes características do modelo burocrático de organização idealizado por Max Weber: 1. Caráter legal das normas e regulamentos. 2. Caráter formal das comunicações. 3. Caráter racional e divisão de trabalho. 4. Impessoalidade nas relações. 5. Hierarquia de autoridade. 6. Rotinas e procedimentos padronizados. 7. Competência técnica e meritocracia. 8. Especialização da administração. 9. Profissionalização dos participantes. 10. Completa previsibilidade do funcionamento. CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 7. ed. São Paulo: Campus. Elsevier, 2004, p. 262.

⁴ BRASIL. [Constituição (1988)] *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Art. 37, *caput* (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.

⁵ BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS INTERMINISTERIAL Nº 49, de 18 de agosto de 1996, dos Srs. Ministros de Estado de Justiça, da Fazenda, da Previdência e Assistência Social, da Educação e do Desporto, da Administração Federal e Reforma do Estado e do Planejamento e Orçamento. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaoodemotivos-148914-pl.html>. Acesso em: 08.set. 2021.

⁶ COELHO, Daniela Mello: *Administração Pública Gerencial e Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, p. 132 *apud* FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 15 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p.23.

⁷ OLIVEIRA, Ricardo de. *Gestão Pública: Democracia e Eficiência: uma visão prática e política*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

eficiência, que se apresenta como um dos sustentáculos da formulação dogmática de um direito fundamental à boa administração.⁸

Tais considerações revelam a necessidade de que a atuação do gestor público seja revestida de profissionalismo, como forma de legitimação do exercício da função pública lograda a partir de um processo democrático.

1.3. Economicidade: Consectário lógico do Princípio da Eficiência

A despeito de não elencado no rol do art. 37, *caput* da Constituição da República, o princípio da economicidade, ao contrário da eficiência, foi introduzido no art. 70 da Carta Magna pelo constituinte originário, consistindo em um dos fatores a serem considerados pelo Tribunal de Contas e pelo controle interno, na fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União e, por simetria, dos demais entes da federação.

Assim preleciona Gustavo Binbenojm: “O princípio da economicidade, inobstante sua autonomia no texto constitucional, é abrangido pela ideia de eficiência. A economicidade corresponde a uma análise de otimização de custos para os melhores benefícios. A economicidade é, assim, uma das dimensões da eficiência”⁹.

Elida Graziane, por sua vez, destaca a necessidade de que a sociedade compreenda o “caráter limitado e contingente das escolhas democráticas feitas e executadas em seu nome, já que não é possível resolver tudo, de uma vez por todas, ao mesmo tempo e para todos”¹⁰.

Daí a necessidade de comprometimento do gestor com todas as medidas que possam favorecer a redução da despesa pública, sem prejuízo da eficiência dos serviços destinados à população.

Juarez de Freitas destaca, nesse sentido, a vedação absoluta ao desperdício de recursos públicos e de escolhas não comprometidas com a busca da otimização ou do melhor.¹¹

2. Intersetorialidade e Políticas Públicas

Pretende-se, neste tópico, analisar a importância da intersectorialidade para a administração pública, bem como se tal prática constitui, ou não, uma obrigação legal para o gestor.

⁸ Nesse sentido: CUNHA, Bruno Santos. O princípio da eficiência e o direito fundamental à boa administração. In: MARRARA Thiago (coord.). *Princípios de direito administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. Disponível em: https://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2014/11/anais_resumos_dir_admin.pdf. Acesso em: 24 out. 2021, p. 483-503.

⁹ BINENBOJM, Gustavo. *Temas de Direito Administrativo e Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 346.

¹⁰ PINTO, Élica Graziane. Ciclo das políticas públicas e legitimidade compartilhada das escolhas alocativas: um estudo em busca da vinculação à força normativa do planejamento. *Política Pública e Controle*. In: PINTO, Élica Graziane et al. *Política Pública e Controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 106.

¹¹ FREITAS, Juarez. Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 75 *apud* DAVID, Tiago Bitencourt de. *Revista do Ministério Público do RS*. Porto Alegre. N.67. set. 2010 – dez. 2010, p. 90.

Inicialmente, será realizada abordagem breve sobre o federalismo brasileiro, bem como acerca da descentralização política administrativa, com recorte no período pós-Constituição de 1988, procurando demonstrar o relevante papel desempenhado pelos municípios na implementação das políticas sociais e as principais dificuldades enfrentadas pelo referido ente.

Em seguida, será analisada a importância da intersetorialidade na gestão das políticas sociais e, por fim, serão explorados os marcos legais que a disciplinam para a garantia da efetividade dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes.

2.1. O desafio dos municípios na implementação das políticas sociais

A partir da Constituição da República de 1988, os municípios passaram a integrar a federação brasileira, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal.¹²

O Brasil adota o denominado federalismo moderno, que teve origem nos Estados Unidos da América, em 1787, e apresenta como principal característica assegurar a autonomia (política, administrativa e legislativa) das suas unidades constituintes.

Márcia Miranda Soares e José Ângelo Machado¹³ destacam algumas institucionalidades próprias do federalismo brasileiro na nova ordem constitucional: a) A descentralização fiscal, com aumento da participação dos Estados e, principalmente, dos municípios na distribuição das receitas públicas; b) Descentralização administrativa: com definição de competências à União, aos Estados, ao Distrito Federal e ao Municípios, que podem ser privativas ou concorrentes.

Relativamente à competência dos municípios, foco do presente estudo, sobreleva seu relevante papel na implementação das políticas sociais, destacando-se as destinadas ao público infantojuvenil, cuja municipalização é uma diretriz, por força de norma legal expressa.¹⁴

Kátia Maciel considera que:

Municipalizar o atendimento consiste em confirmar o poder de decisão – e, conseqüentemente, a responsabilidade – do Município e da comunidade na estruturação da política de atendimento local. Não significa, logicamente, exonerar os demais entes federativos de qualquer obrigação em relação ao setor infantojuvenil: à União e aos Estados compete a coordenação e a complementação da política de atendimento naquilo que ultrapassar as possibilidades dos Municípios.¹⁵

¹² Constituição da República Federativa do Brasil, arts. 1º e 18.

¹³ SOARES, Márcia Miranda. MACHADO, José Ângelo. *Federalismo e Políticas Públicas*. Brasília. Enap. 2018. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/Federalismo_e_Políticas_Públicas.pdf. Acesso em: 14 set. 2021.

¹⁴ Estatuto da Criança e do Adolescente, Art. 88, inciso I.

¹⁵ MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade et al. *Curso de Direito da Criança e do Adolescente*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 414.

Oportuno, portanto, avaliar suas reais condições para se desincumbirem desse *munus*, senão vejamos:

Os doutrinadores citados aduzem que o constituinte originário não se preocupou em compatibilizar a maior descentralização fiscal, com descentralização administrativa e responsabilização fiscal.

Assim, a indefinição das competências sobre políticas públicas para os entes subnacionais e a ausência de regras de responsabilização fiscal deram ensejo a um endividamento dos entes, com reflexo na estabilidade econômica do país.

Contudo, na segunda metade da década de 1990, reformas legislativas fortaleceram a autoridade fiscal da União, através de aumentos na carga tributária, aumentos na tributação exclusiva da União (contribuições sociais) e desvinculações de receitas nacionais (Desvinculação de Recursos da União – DRU).

Paralelamente a esse processo, houve maior responsabilização dos entes subnacionais pelas políticas sociais, com destaque para educação e saúde¹⁶ e foram adotadas medidas para corrigir a excessiva liberdade de gastos e endividamento dos entes subnacionais¹⁷.

Por fim, apontam como desafios para o federalismo brasileiro na nova ordem constitucional: aspectos pouco equitativos do federalismo fiscal, o papel dos estados na dinâmica federal tripartite e a capacidade dos municípios na implementação de políticas públicas.

Ao contrário da União e dos municípios, que possuem competências materiais e legislativas bem delineadas, a Constituição da República não definiu com precisão o papel dos estados na formulação e implementação das políticas públicas, visto que sua competência é remanescente, ou seja, restrita ao que não for expressa ou implicitamente conferido à União e aos municípios¹⁸.

Este seria, segundo Abrucio, um aspecto a dificultar a descentralização:

[s]obretudo no final da primeira década dos anos 2000, o principal problema para atingir uma melhor coordenação das políticas públicas descentralizadas não estaria mais na questão fiscal, e sim na indefinição das competências estaduais e na forte relação direta entre a União e os municípios.¹⁹

¹⁶ Através das Emendas Constitucionais 14/96, 53/06, e 29/00 e pela Lei Complementar 141/12.

¹⁷ Lei Complementar, nº 82, de 27 de março de 1995 (Lei Camata), Medida Provisória nº 1.514, de 1996. Lei nº 9.946, de 1997 e, por fim, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

¹⁸ Consulte-se, nesse sentido, o disposto nos arts. 21 a 31 da Constituição da República Federativa do Brasil.

¹⁹ ABRUCIO, Fernando Luiz *apud* MODESTO, Isadora de Souza. *A gestão do território no SUAS em Niterói: entre a descentralização político-administrativa e a centralidade do território*. 2020. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2020. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/23092/2/Isadora%20de%20Souza%20Modesto%20Pereira.pdf>. Acesso em: 16 set. 2021, p.54

Esses argumentos têm o intuito de demonstrar as dimensões das competências municipais e de suas limitações para desempenhá-las, com evidente reflexo na efetividade dos direitos sociais.

2.2. A intersetorialidade como uma necessidade para a efetividade das políticas públicas

Num cenário de vasta demanda por serviços públicos, a serem prestados pelo município, e restrição de recursos para atendê-la, o talento do gestor municipal pode ser avaliado pela sua capacidade de equalizar o maior número de ações com o menor dispêndio financeiro, sem prejuízo da qualidade.

Nesse sentido, a integração e articulação de informações, ações e conhecimentos entre os diferentes setores da administração pública permite a otimização dos recursos (materiais e humanos), favorecendo a eficiência, sob a ótica da economicidade.

Assim considera Sueli do Nascimento:

O saber de determinada política setorial é importante, mas também expõe a necessidade de troca a fim de possibilitar a construção de novos saberes. Neste caso, a interdisciplinaridade ganha força quando os saberes técnicos conseguem sair da sua pasta de origem e cunhar possibilidades de construção de uma política inclusiva e articulada às reais necessidades da população.²⁰

A experiência no atendimento a crianças e adolescentes e conhecimento dos serviços a eles destinados revelou a imprescindibilidade de políticas públicas holísticas, em razão das múltiplas dimensões dos problemas sociais que os afetam.

Com incômoda frequência, constatamos que questões pontuais apresentadas pelo referido público constituem a ponta de um *iceberg* que tem em sua base uma infinidade de vulnerabilidades familiares, de onde se conclui pela inocuidade do atendimento exclusivamente setorial para efetiva solução de muitos dos problemas manifestados.

Por via de consequência, como será visto a seguir, os marcos legais referentes às garantias dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes recomendam o atendimento e promoção social da família, *locus* de proteção e cuidado, como forma de superação de suas fragilidades para que possam exercer a parentalidade responsável.

Contudo, o diálogo entre os diversos setores da administração pública parece ainda ser um desafio para a gestão, prevalecendo a fragmentariedade no trato dos problemas sociais.

²⁰ NASCIMENTO, Sueli do. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. *Revista Serviço Social & Sociedade*. São Paulo. n. 101. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/TDCqtLhDvRnRmDXhtTBHZK/?lang=pt>. Acesso em 19 set. 202, p. 117.

Na tese de doutorado defendida na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Isadora de Souza Modesto realizou pesquisa de campo com entrevistas a sujeitos que atuam junto à Secretaria de Assistência Social de Niterói, no período de abril de 2018 a junho de 2019.²¹

A percepção da intersetorialidade externada pela subsecretária de Assistência Social da referida cidade é reveladora da extensão do problema, principalmente pelo fato de que atua em um município considerado um dos 10 (dez) melhores lugares para se viver no Brasil²², com (intuitiva) organização administrativa superior à média dos demais:

A articulação de rede é quase inexistente, por conta de uma sobrecarga nos CRAS que não permitem um trabalho prévio. Essa questão da intersetorialidade, ela ainda não se consolidou. Tem razões objetivas de falta de carro, de falta de tempo, inclusive das outras políticas públicas, mas, além disso, tem a dificuldade das políticas de proteção conseguirem enxergar as famílias como famílias do território que precisam de proteção social de todas as políticas públicas.

Ou seja, a intersetorialidade ainda constitui um desafio, mas sua superação parece ser um imperativo para a eficiência do atendimento à população.

2.3. Marcos legais da intersetorialidade para políticas públicas infantojuvenis

A despeito de sua inobservância, como já mencionado, a intersetorialidade está presente nos principais atos normativos que regulam os direitos fundamentais de crianças e adolescentes, ainda que sob denominações diversas, com idêntica semântica.

A assistência social, direito de cunho constitucional que tem entre seus objetivos a proteção à família, à maternidade, à infância e à adolescência²³, está regulada na Lei nº 8742/93, denominada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

O referido diploma prevê, como diretriz para o enfrentamento da pobreza, a atuação integrada da assistência social com as políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.²⁴

²¹ MODESTO, Isadora de Souza *A gestão do território no SUAS em Niterói: entre a descentralização político-administrativa e a centralidade do território*. 2020. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/23092/2/Isadora%20de%20Souza%20Modesto%20Pereira.pdf>. Acesso em: 16 set. 2021.

²² CONHEÇA as 10 melhores cidades brasileiras para morar. *Estadão*. São Paulo. 16.abr.2000. Disponível em: <https://imoveis.estadao.com.br/noticias/conheca-as-10-melhores-cidades-brasileiras-para-morar/>. Acesso em: 20 set. 2021.

²³ Constituição da República Federativa do Brasil, art. 203, inciso I.

²⁴ Lei nº 8742/93, art. 2º, parágrafo único.

A LOAS disciplina os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), conforme artigo 6º-C:

[q]ue constituem uma unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias.²⁵

E, também, os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), destinados à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.²⁶

Ambos constituem unidades que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social.²⁷

O Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias (Paefi), que integra a proteção social especial, consiste no apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, articulando os serviços socioassistenciais com as diversas políticas públicas e com órgãos do sistema de garantia de direitos.²⁸

A LOAS também instituiu o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, estabelecendo seu caráter intersetorial, o qual, no âmbito do SUAS, compreende transferências de renda, trabalho social com famílias e oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontrem em situação de trabalho.²⁹

A articulação entre as políticas de assistência social e saúde está expressamente prevista no art. 19, parágrafo único, do diploma legal em destaque, como uma diretriz do atendimento. E sua articulação com outras políticas setoriais constituirá critério para avaliação da gestão do SUAS, na esfera dos entes federativos, para o fim de recebimento de apoio financeiro pela União³⁰.

A Norma Operacional Básica do SUAS, aprovada pela Resolução nº 33, de 12/12/12, do Conselho Nacional de Assistência Social, que regulamenta a gestão do Sistema Único de Assistência Social no território nacional, ratificou e reforçou a necessidade da atuação intersetorial em diversos dispositivos, elencando-a como

²⁵ Lei nº 8742/93, art. 6º C, § 1º.

²⁶ Lei nº 8742/93, art. 6º C, § 2º.

²⁷ Lei nº 8742/93, art. 6º C, § 3º.

²⁸ Lei nº 8742/93, art. 24-B.

²⁹ Lei nº 8742/93, art. 24-C.

³⁰ Lei nº 8742/93, art. 12-A, inciso I.

princípio organizativo de todo o sistema, constituindo responsabilidade comum da União, estados, Distrito Federal e municípios.³¹

Ou seja, os atos normativos em comento não deixam dúvida de que a prestação da assistência social pressupõe a articulação de rede socioassistencial com as demais políticas setoriais.

No plano do direito fundamental à saúde, a Lei nº 8.080/90, que regula as ações e serviços de saúde e instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS), prevê, em seu art. 12, a criação de “comissões intersetoriais de âmbito nacional”, que terão “a finalidade de articular políticas e programas de interesse para a saúde, cuja execução envolva áreas não compreendidas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)”.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), no capítulo que regula o direito fundamental à saúde, possui norma expressa referente à necessidade do atendimento em rede das crianças na faixa etária da primeira infância, com suspeita ou confirmação de violência de qualquer natureza, com objetivo de elaboração de um projeto terapêutico individualizado.³²

Independentemente da idade da criança e do adolescente, o Sistema Único de Saúde, conforme dispõe o art. 14 do estatuto, deverá promover programas preventivos de assistência médica e odontológica, sendo obrigatória a articulação com a Secretaria de Educação, na medida em que deverão ser realizadas campanhas de educação sanitária para pais, educadores e alunos.

Em seu Título III, que disciplina medidas de prevenção à violação de direitos da criança e do adolescente, o estatuto preconiza a atuação articulada, nos três níveis da federação, para elaboração e execução de políticas públicas destinadas a coibir o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante à população infantojuvenil.

Entre as principais ações a serem realizadas pelos entes, segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente:

[a] integração com os órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, com o Conselho Tutelar, com os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e com as entidades não governamentais que atuam na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente,

bem como:

[a] promoção de espaços intersetoriais locais para a articulação de ações e a elaboração de planos de atuação conjunta focados nas

³¹ NOB-SUAS, arts. 3º, inciso IV e 12, inciso XXV.

³² Lei nº 8069/90, art. 13, § 2º.

famílias em situação de violência, com participação de profissionais de saúde, de assistência social e de educação e de órgãos de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.³³

Em sua parte especial, quando trata das políticas de atendimento, a Lei elenca como suas diretrizes: “formação profissional com abrangência dos diversos direitos da criança e do adolescente que favoreça a intersetorialidade no atendimento da criança e do adolescente e seu desenvolvimento integral”³⁴.

A Lei nº 13.431/17, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, é digna de destaque, pela ênfase dada ao tema.

Dispõe o seu art. 14 que “as políticas implementadas nos sistemas de justiça, segurança pública, assistência social, educação e saúde deverão adotar ações articuladas, coordenadas e efetivas voltadas ao acolhimento e ao atendimento integral às vítimas de violência”.

A integração das políticas de atendimento ao referido público contou com regulamentação específica e minuciosa no Título IV da lei em análise.

O Decreto Presidencial nº 9.603, de 10/12/18, que regulamentou a Lei nº 13.431/17, foi mais além ao prever a obrigatoriedade de instituição do comitê de gestão colegiada da rede de cuidado e de proteção social das crianças e dos adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, com a finalidade de articular, mobilizar, planejar, acompanhar e avaliar as ações da rede intersetorial, além de colaborar para a definição dos fluxos de atendimento e o aprimoramento da integração do referido comitê.

O mencionado órgão colegiado foi minuciosamente disciplinado no que toca aos seus objetivos e competências e representa o melhor exemplo de prática intersetorial identificado na pesquisa normativa.

2.4. A intersetorialidade é obrigatória?

Linhas atrás foram citadas normas que contemplam a intersetorialidade na execução de políticas públicas sociais.

As Leis nºs 8742/93; 8080/90; 8069/90 e 13.431/17 são classificadas como leis ordinárias, conforme previsto no art. 59, inciso III da Constituição da República.

O Decreto nº 9.603/18, que tem alicerce no disposto no art. 84, inciso IV da Carta Magna, possui natureza jurídica de ato normativo derivado³⁵. Embora não tenha criado direito novo, mas apenas explicitado a forma de execução da Lei Federal nº 13.431/17, a ela se assemelha em seu conteúdo e efeitos, visto que contém regras gerais e abstratas.

³³ Lei nº 8069/90, art. 70-A, incisos II e V.

³⁴ Lei nº 8069/90, art. 88, inciso IX.

³⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 34 ed. Rio de Janeiro: Forense. 2021, p. 240.

A Norma Operacional Básica do SUAS, aprovada pela Resolução nº 33, de 12/12/12, do Conselho Nacional de Assistência Social, tem fundamento de validade no art. 7º, da Lei nº 8742/93, que dispõe sobre a obrigatoriedade de as ações de assistência social observarem as normas expedidas pelo referido Conselho.

Os arts. 17 e 18 do referido diploma legal, por sua vez, disciplinam a instituição, organização e competência do aludido órgão colegiado.

As regras citadas são existentes, válidas e eficazes. Conforme assinala Barroso³⁶, todas as normas jurídicas se revestem de uma característica própria ao Direito, que é a imperatividade, na medida em que “contêm um mandamento, uma prescrição, uma ordem, com força jurídica e não apenas moral”. Segundo o referido autor, o elemento que diferencia as chamadas normas cogentes das dispositivas reside no grau de intensidade desta característica pois, enquanto as primeiras obrigam (normas preceptivas) ou vedam (normas proibitivas) determinada conduta, independentemente da vontade dos destinatários, as últimas autorizam os interessados a disporem de forma diversa, mas preservam seu caráter de obrigatoriedade, em caso de omissão. Em linha de conclusão, adverte que “sua inobservância há de deflagrar um mecanismo próprio de coação, de cumprimento forçado, apto a garantir-lhe a imperatividade, inclusive pelo estabelecimento das consequências da insubmissão ao seu comando.”

No caso sob análise, é fácil perceber que os preceitos legais que disciplinam a atuação articulada das políticas públicas setoriais não concedem margem de disponibilidade para o gestor público, pois não consta qualquer menção a essa alternativa nos respectivos diplomas legais.

Dessa forma, podemos considerar que o sistema jurídico pátrio estabelece, através de diversas normas cogentes, que disciplinam a prestação da assistência social, dos serviços de saúde e no atendimento a crianças e adolescentes, a obrigatoriedade de as políticas públicas serem executadas em caráter intersetorial. E, à exceção do comitê de gestão colegiada da rede de cuidado e de proteção social das crianças e dos adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, antes mencionado, que constitui foro próprio e específico para o assunto mencionado em sua denominação, a forma de articulação das demais políticas deverá ser definida no âmbito de cada administração municipal, com base na discricionariedade do gestor.

Relativamente à discricionariedade administrativa, é oportuna a lição de Binenbojm, que a aponta como um dos paradigmas clássicos do direito administrativo, que estão em xeque na atualidade, em decorrência, sobretudo, da ideia de sua constitucionalização, com “adoção do sistema de direitos fundamentais e do sistema democrático como vetores axiológicos – traduzidos em princípios e regras constitucionais – a pautar a atuação da Administração Pública”.

O autor prossegue destacando que:

³⁶ BARROSO, Luís Roberto, *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas normas*. 6. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 76-78.

[a] discricionariedade deixa de ser um espaço de livre escolha do administrador para se convolar em um resíduo de legitimidade a ser preenchido por procedimentos técnicos e jurídicos prescritos pela Constituição e pela lei com vistas à otimização do grau de legitimidade da decisão administrativa. Com o incremento da incidência direta dos princípios constitucionais sobre a atividade administrativa e a entrada no Brasil da teoria dos conceitos jurídicos indeterminados, abandona-se a tradicional dicotomia entre ato vinculado e ato discricionário, passando-se a um sistema de graus de vinculação à juridicidade³⁷.

Nessa toada, deve ser levado em conta que a implementação de uma rotina de intersetorialidade na gestão pública atende aos reclamos dos princípios da Eficiência e Economicidade, expostos acima, como forma de viabilizar melhor atendimento ao cidadão com menor dispêndio de recursos públicos.

Da mesma forma, a efetividade dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes recomenda seu atendimento global, viabilizado pela intersetorialidade das políticas a eles destinadas. Esta prática, por sua vez, vai ao encontro do Princípio Constitucional Prioridade Absoluta, materializado no art. 227 da Carta Magna.

Conforme assentado em outra passagem, estamos diante de um desafio a ser superado, uma vez que a articulação das políticas públicas setoriais ainda não se tornou realidade. Ou seja, as normas que a disciplinam ainda não possuem a característica da efetividade ou eficácia social. A inconcretude de tais regras, em decorrência da omissão do gestor público, deverá ensejar a consequente sanção jurídica³⁸ aliada a coação estatal.

A esse respeito, destaca-se a introdução do inciso XI, no art. 208, do ECA, pela Lei nº 13.431/17, já mencionada, prescrevendo a responsabilização do agente público por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente, referente ao não oferecimento ou oferta irregular de “políticas e programas integrados de atendimento à criança e ao adolescente vítima ou testemunha de violência”³⁹.

3. A intersetorialidade e a tutela metaindividual de crianças e adolescentes pelo *Parquet*

Pretende-se neste ponto traçar um paralelo entre a atuação do Ministério Público na tutela transindividual infantojuvenil e a ausência de intersetorialidade como um litígio coletivo.

³⁷ BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 25-26.

³⁸ Barroso assevera que as normas jurídicas “articulam-se usualmente na dualidade típica *preceito* e sanção, quer esta resulte diretamente da regra, quer deflúa do sistema em seu conjunto. BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas normas*. 6. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 87.

³⁹ Lei nº 8069/90, art. 208, inciso XI.

Preliminarmente, será realizada uma abordagem sucinta acerca da atuação das Promotorias de Infância e Juventude no âmbito da tutela coletiva. Em seguida, a tutela coletiva, a partir do litígio coletivo, suas classificações e o enquadramento da ausência de intersetorialidade nesse cenário, com enfoque nos conflitos estruturais. Por fim, serão apontados caminhos para o fomento da articulação de políticas públicas, por parte das Promotorias de Justiça de Infância e Juventude.

3.1. A atuação do Ministério Público na tutela coletiva de crianças e adolescentes

Abraçando as tendências da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança e de diversos outros compromissos internacionais anteriormente firmados⁴⁰, a Carta Magna consagrou a denominada Doutrina da Proteção Integral, priorizando o direito à convivência familiar e reconhecendo a necessidade de proteção especial às crianças e aos adolescentes. Os referidos cidadãos são credores de todos os direitos fundamentais elencados no artigo 227 da CR, que devem ser garantidos pela família, pela sociedade e pelo Estado, cada qual em seu âmbito de atuação.

Tais direitos devem ser a eles garantidos, não apenas em caráter de prioridade, mas sim, de absoluta prioridade, de modo a não deixar qualquer dúvida sobre quem deve ser atendido em primeiro lugar. Como bem definiu Murillo José Digiácomo a prioridade absoluta é a “prioridade das prioridades”.⁴¹

Como instituição autônoma e essencial à defesa da ordem jurídica e do regime democrático⁴², são muitas as responsabilidades do Ministério Público, na luta pela efetividade do princípio da prioridade absoluta.

O Estatuto da Criança e do Adolescente elenca, em seu art. 201, uma extensa gama de atribuições para o *Parquet*, incluindo no inciso VIII uma cláusula aberta, com tamanha amplitude que até dispensaria os demais incisos, não fosse evidente o intuito do legislador de ressaltar a relevância da atuação do Ministério Público, nessa seara, especificando, *numerus apertus* (conforme ressalta, expressamente, o parágrafo 2º do dispositivo), uma série de funções que lhe são atribuídas, na tutela infantojuvenil.

Com efeito, prevê o aludido dispositivo que incumbe ao Ministério Público “zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis”. Acrescenta o artigo 212 que “para a defesa dos direitos e interesses protegidos nesta lei, são admissíveis todas as espécies de ações pertinentes”.

⁴⁰ Nesse sentido, podem ser citados os seguintes documentos internacionais: Declaração de Genebra, de 1924, Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 1959, Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica, de 1969), Regras de Beijing (Resolução 4033 da Assembleia Geral da ONU, de 29 de novembro de 1985), Diretrizes de Riad para a “prevenção da delinquência juvenil”, Regras mínimas das Nações Unidas para a proteção de jovens privados de liberdade, aprovada pela Assembleia Geral da ONU de 1990.

⁴¹ DIGIÁCOMO, Murillo José. *A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Princípio da Prioridade Absoluta à Criança e ao Adolescente*. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/conselhos_direitos_a_lrf-ea-revisado.pdf. Acesso em: 20 jun. 2017.

⁴² Constituição da República Federativa do Brasil, art. 127.

Ou seja, o Ministério Público é o defensor da população infantojuvenil e pode adotar todas as medidas judiciais e extrajudiciais necessárias ao exercício de seu *munus*. Por certo, não se olvida, que o art. 210 do estatuto atribui legitimidade concorrente aos entes federativos e a associações voltadas à defesa da criança e do adolescente para a tutela dos seus interesses difusos e coletivos.

Entretanto, se considerarmos que a inefetividade dos direitos fundamentais do referido público decorre de omissão do próprio ente federativo, bem como que a sociedade ainda exerce seu papel de forma incipiente, forçosa é a conclusão de que só resta o Promotor da Infância e da Juventude, a quem diuturnamente se recorre na busca de solução para os mais variados problemas relacionados aos cidadãos em desenvolvimento.

A relevância da função é diretamente proporcional ao variado número de demandas existentes no dia a dia de uma Promotoria de Justiça com atribuição para a tutela individual e coletiva de crianças e adolescentes.

Irregularidades de toda sorte nos serviços estatais que prestam atendimento nas áreas de saúde, educação e assistência social, ou, simplesmente, a não prestação de serviços básicos, são fatos que ensejam a adoção de medidas emergenciais e, muitas das vezes, paliativas, por parte do *Parquet*.

Sustenta-se, assim, que a implementação de uma política pública voltada à articulação intersetorial dos serviços existentes permitirá: a) a união de esforços e saberes para solução ou (ao menos) minimização dos efeitos decorrentes dos defeitos nos serviços; b) o diagnóstico da gestão pública, facilitando não apenas o seu planejamento, pelo gestor, como uma intervenção prospectiva do MP e não somente pontual e (muitas vezes) reativa.

3.2. A ausência de intersetorialidade sob o viés de uma tipologia dos litígios transindividuais

É por todos conhecida a classificação dos direitos ou interesses que desafiam a tutela coletiva, materializada na dicção do art. 81, parágrafo único da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor)⁴³.

A partir da apurada insuficiência da referida classificação para refletir com precisão todos os litígios relacionados a esses direitos e diante da complexidade dos conflitos metaindividuais existentes, Edilson Vitorelli propõe a construção de uma

⁴³ Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;
II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;
III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

nova tipologia que “revolucionou o estudo da tutela coletiva ao defender o abandono do eixo da tutela coletiva em torno da classificação abstrata dos direitos (difusos, coletivos e individuais homogêneos), advogando que o novo eixo seja o estudo a partir do litígio coletivo empiricamente verificado”.⁴⁴

Vitorelli apresenta a nova classificação dos direitos coletivos em sentido amplo a partir da desconstrução do dogma da sua indivisibilidade e da constatação de sua intensa conflituosidade, que se revela na contraposição de interesses muitas vezes antagônicos, mas com semelhante relevância social, a merecerem tutela estatal, diante de um litígio.

A tipologia apresentada pelo referido autor traz como pressuposto a violação ao direito:

Os direitos transindividuais, enquanto íntegros, não compõem o patrimônio de pessoas específicas, não têm valor econômico, não podem ser transacionados ou apreendidos individualmente nem usufruídos em cotas. Mas isso não significa que os litígios transindividuais necessariamente atinjam ou interessem, da mesma forma, todas as pessoas (...). O dogma da indivisibilidade visualizou os direitos transindividuais em situação de integridade, o que inviabilizou a percepção de que a intensidade com a qual os indivíduos são atingidos por sua lesão é variável. Essa variação é pressuposto da conceituação que se pretende elaborar, a qual enfocará os litígios transindividuais, de modo a ressaltar que o ponto de partida é sua lesão.⁴⁵

Com peculiar didática, Fabrício Bastos⁴⁶ sintetiza a conceituação das três categorias propostas por Vitorelli:

O litígio coletivo de difusão global é aquele em que a lesão ou ameaça de lesão “não atinge diretamente os interesses de qualquer pessoa, sendo baixo o grau de conflitualidade, já que os indivíduos são atingidos de modo uniforme pela lesão e praticamente não há interesse pessoal no conflito”
(...)

⁴⁴ BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. *Dos Litígios aos Processos Coletivos Estruturais*: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 19.

⁴⁵ VITORELLI, Edilson. Tipologia dos Litígios Transindividuais II: Litígios Globais, Locais e Irrradiados. REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Rio de Janeiro. n. 77, jul./set. 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Edilson_Vitorelli.pdf. Acesso em: 06 out. 2021.

⁴⁶ BASTOS, Fabrício. *Curso de Processo Coletivo*. 2. ed. Indaiatuba: Foco, 2020, p. 105-108.

Um exemplo deste tipo de conflito é a lesão ao meio ambiente causada por um vazamento de óleo em pequena quantidade no meio do oceano.

Litígio coletivo de difusão local é aquele em que a lesão ou ameaça de lesão atinge diretamente grupo de indivíduos que compartilhem de uma identidade própria comum ou de uma mesma perspectiva social. O titular do direito coletivo é o grupo diretamente atingido com a lesão. Neste litígio, a conflitualidade é média, pois a comunidade atingida tende a ser mais coesa a despeito da existência de divergências internas, e como o titular do direito é mais delimitado é maior a chance de solução para a autocomposição.

(...)

Os exemplos para demonstrar estes tipos de conflitos são: lesão ambiental ocorrida dentro de reserva indígena; direitos dos indígenas; direitos dos quilombolas; direitos derivados da igualdade de gênero e identidade racial; direitos de determinada categoria de trabalhadores e de empregadores e empreendedores etc.

(...)

No *litígio coletivo de difusão irradiada* a lesão ou ameaça de lesão atinge “diversas pessoas que não compõem uma comunidade, não tem a mesma perspectiva social e não serão atingidas, na mesma medida pelo resultado do litígio, o que faz com que suas visões acerca de seu resultado desejável sejam divergentes e, não raramente, antagônicas”.

Nesses casos, há alta conflitualidade e complexidade: múltiplos resultados para o litígio são possíveis.

(...)

Os exemplos para demonstrar este tipo de litígio são: construção de uma hidrelétrica; a proibição da queima de palha de cana de açúcar em regiões canavieiras; construção de um resort. (grifo nosso)

Conforme já tratado neste trabalho, a desarticulação das políticas públicas setoriais repercute no cotidiano de seus destinatários, suprimindo o gozo de direitos fundamentais pela população infantojuvenil, senão em sua plenitude (o que seria utópico frente aos inúmeros desafios de uma nação em desenvolvimento), mas, ao menos, em qualidade superior a que lhe é oferecida.

Esse desajuste, entretanto, produz efeitos em diversos outros setores da sociedade, podendo ser citados, a título de exemplo, outros grupos, também titulares

de direitos sociais, tais como idosos, pessoas com deficiência, famílias em condição de vulnerabilidade etc.

Além dos titulares dos direitos sociais, o problema da ausência de intersetorialidade atinge os servidores públicos que atuam em políticas públicas setoriais, os quais, em sua rotina de trabalho, atendem cidadãos que necessitam de vários serviços públicos prestados por áreas diferentes da mesma gestão e não são atendidos em suas necessidades globais por ausência de comunicação eficaz entre as diversas pastas. Não raro, o atendimento insuficiente torna o problema perene, gerando a reiterada busca pelo mesmo serviço, o qual passa a apresentar uma solução paliativa para o problema.

Também podem ser citados como potenciais lesados pela desarticulação da gestão pública as organizações sociais e outros integrantes da rede de atendimento à criança e ao adolescente que enfrentam, em seu cotidiano, a dificuldade de promoção social dos infantes e suas famílias em virtude da ausência de um atendimento holístico.

Tais afirmações têm lastro na experiência prática de atuação em Promotorias de Justiça de Infância e Juventude.

Com habitual frequência, ao nos debruçarmos sobre uma questão afeta a determinada criança, ouvimos (por exemplo) de um representante da área de educação, que o aluno que apresenta problemas na escola necessita de uma avaliação médica já solicitada ao responsável e ainda não realizada, sob alegação de ausência de vaga na rede de saúde. Não raro, um ofício ou um simples contato telefônico realizado pela Promotoria viabiliza o atendimento médico que permitirá o necessário cuidado em saúde, com reflexo positivo no desempenho escolar. Esse singelo exemplo pode ser replicado para as demais atividades setoriais, que costumeiramente noticiam carências de sua própria rede, as quais, após a promoção de um diálogo no âmbito da Promotoria de Justiça ou em uma audiência judicial, em muitas oportunidades, viabiliza o atendimento necessário ou permite uma solução alternativa, alcançada pelos próprios profissionais, a partir da mera oportunidade do encontro.

Essa desarmonia entre os integrantes da rede de atendimento, acima descrita, a toda evidência, repercute na efetividade da atuação de cada qual, sejam os servidores da gestão municipal, sejam representantes de organizações sociais, sejam Conselheiros Tutelares, entre outros que sofrem diuturnamente os reflexos da atuação fragmentada da gestão pública.

É possível, então, concluir que estamos diante de um litígio que envolve lesão a direitos transindividuais que interessam, de modo desigual e variável, a distintos segmentos sociais. E, embora não se vislumbre alto grau de conflituosidade entre os referidos grupos, a solução proposta por cada qual intuitivamente será diferente diante dos diversos enfoques e pontos de vista existentes.

Tal ilação, por sua vez, admite a categorização do conflito sob exame, como um litígio coletivo de difusão irradiada ou litígio coletivo irradiado, pois,

inequivocamente, a “lesão afeta diferentes grupos, cada qual em um modo e intensidade, tendo natureza policêntrica”.⁴⁷

3.3. A ausência de intersetorialidade como um problema estrutural

A definição de problema estrutural é alcançada a partir da compreensão de processo estrutural que teve origem nos Estados Unidos, em 1954, com o caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*.

Trata-se de reunião de quatro casos que contestavam a segregação escolar em diferentes Estados e foram reunidos pela Suprema Corte após decisões de improcedência nos Estados de origem e subsequente impugnação.

O tribunal entendeu que a segregação de crianças em escolas públicas, com base unicamente na raça, mesmo garantida a igualdade de instalações, privava o grupo minoritário de iguais oportunidades educacionais, uma vez que escolas segregadas seriam forçosamente desiguais.

Embora os recursos tenham sido providos pela Corte, restava decidir a forma de execução do julgado, haja vista os inúmeros fatores que envolviam a dessegregação das escolas de todo o país: a intuitiva resistência nos Estados de origem e, superada esta, a reorganização de todo o sistema educacional (adequação das condições físicas das escolas, reorganização do sistema de transporte escolar e de distribuição de pessoal, definição geográfica de distritos escolares, entre outros).

Antevendo a complexidade da tarefa, com o mérito já definido, a Corte prolatou nova decisão, deixando a cargo das administrações locais a implementação das medidas de dessegregação escolar e delegando aos respectivos juízos o acompanhamento da execução.

Diante do reconhecimento da complexidade da tarefa, foi fixado um período de transição para remoção gradual e sistemática dos obstáculos e os juízos locais foram orientados a utilizar medidas flexíveis, ajustáveis e aderentes às necessidades de cada caso para a criação de um sistema racialmente neutro.

“Ao invés de fixar um prazo para a completa dessegregação, a Corte utilizou uma fórmula aberta, que se tornou famosa: a decisão deveria ser cumprida *with all deliberate speed*.”⁴⁸

⁴⁷ CAMBI, Eduardo; WRUBEL, Virginia Telles Schiavo apud BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. *Dos Litígios aos Processos Coletivos Estruturais: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 19.

⁴⁸ Nesse sentido: VIOLIN, Jordão. *Processos Estruturais em Perspectiva Comparada: A Experiência Norte-Americana na Resolução de Litígios Policêntricos*. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2019. Orientador: Sérgio Cruz Arenhart. Disponível em: <https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/trabalhoConclusaoWS?idpessoal=29282&idprograma=40001016017P3&anobase=2019&idtc=140>. Acesso em: 08 out. 2021, p. 32.

Nessa decisão, em que a Suprema Corte determinou a adoção de medidas flexíveis e diferidas no tempo para erradicar o sistema escolar dual baseado na cor da pele, encontram-se todas as características essenciais daquilo que se convencionou chamar *public interest litigation*: uma demanda multipolarizada; orientada para o futuro; formada por pretensões difusas; baseada em direitos fundamentais abstratos cujo conteúdo requer concreção; que visa à reforma global de uma instituição social; cuja implementação exige ações que se protraem no tempo; conduzida por juiz e partes em cooperação.⁴⁹

Desde então, “o modelo de decisão proferida no caso *Brown vs. Board of Education of Topeka* expandiu-se e foi adotado em outros casos, de modo que o Poder Judiciário dos Estados Unidos, por meio de suas decisões, passou a impor amplas reformas estruturais em determinadas instituições burocráticas, com o objetivo de ver atendidos determinados valores constitucionais”.⁵⁰

A nota marcante do *leading case* sucintamente descrito consiste na inefetividade do provimento jurisdicional acaso receba tratamento semelhante ao dos conflitos comuns, de caráter bipolarizado. Ou seja, é necessário o reconhecimento do estado de desconformidade e a busca de uma solução democrática que, de fato, atenda aos anseios sociais.

No Brasil, a experiência que merece realce (a despeito de várias outras), notadamente em razão do foco do presente estudo, diz respeito ao direito à creche e à pré-escola, em São Paulo, que foi apreciado na Apelação nº 0150735-64.2008.8.26.0002. Descreve BARROS (2021, p. 37-39) que o litígio refletia um problema grave de ausência de oferta de vagas para a educação infantil na capital paulista.

O Tribunal de Justiça de São Paulo aplicou medida tipicamente estrutural mediante realização de audiência pública, com mobilização social e política para o problema, afastando o poder público da situação de inércia em que antes se encontrava. A partir da busca do consenso entre os envolvidos, foi celebrado um acordo que ensejou verdadeira alteração no funcionamento da gestão municipal da educação infantil pelo referido ente, com garantia de vagas na pré-escola e incremento

⁴⁹ VIOLIN, Jordão. *Processos Estruturais em Perspectiva Comparada: A Experiência Norte-Americana na Resolução de Litígios Policêntricos*. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2019. Orientador: Sérgio Cruz Arenhart. Disponível em: <https://www.prppg.ufpr.br/signa/visitante/trabalhoConclusaoWS?idpessoal=29282&idprograma=40001016017P3&anobase=2019&idtc=140>. Acesso em: 08 out. 2021, p. 33.

⁵⁰ DIDIER JR. Freddie; ZANETI JR., Hermes; DE OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. n. 75, jan./mar. 2020. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 12 set. 2021, p.103.

da oferta de vagas em creches, exigindo uma intervenção continuada (prospectiva) para a solução do problema:

O litígio estrutural, na feliz definição de Vitorelli (2018, p. 348), é um litígio irradiado no qual a violação surge em decorrência do funcionamento de uma estrutura burocrática, pública ou privada, e, em virtude das características contextuais em que ocorre, sua solução exige a reestruturação do funcionamento da estrutura. O ponto-chave, portanto, dessa categoria de litígio é a falha estrutural no órgão ou a na instituição responsável.⁵¹

A partir das premissas apresentadas, concluímos que a ausência de intersetorialidade na gestão pública adere, não apenas ao conceito de litígio coletivo irradiado, como desenvolvido no item anterior, como também se subsume na definição de problema estrutural.

E o principal reflexo dessa constatação consiste no fato de que um título executivo judicial ou extrajudicial que imponha ao gestor público uma atuação intersetorial não alcançará a almejada efetividade sem a implementação de uma alteração estrutural na organização da administração pública, que envolve mudança de paradigmas, com reconstrução de rotinas de trabalho e renovação de mentalidades baseadas na concepção da ineficiência do atendimento setorizado, isoladamente considerado.

3.4. Possibilidades de atuação das Promotorias de Infância e Juventude na tutela do direito metaindividual à articulação das políticas setoriais

As pesquisas realizadas conduziram à identificação da desarticulação das políticas setoriais como um litígio coletivo de difusão irradiada que também assume as feições de um problema estrutural.

Como nota característica de sua difusão irradiada, evidencia-se a lesão a interesses de grupos distintos, de onde se conclui que a intervenção do Ministério Público poderá ocorrer com enfoque na tutela de direitos metaindividuais estranhos aos da população infantojuvenil, podendo ser citados os direitos difusos dos idosos, das pessoas com deficiência, entre outros.

Embora a articulação setorial da administração pública deva se dar nos três níveis da federação, devem ser analisadas as possibilidades de intervenção do *Parquet* com objetivo de fomentar a articulação intersetorial das políticas públicas desenvolvidas pela administração municipal e que sejam voltadas (ainda que não exclusivamente) para crianças e adolescentes, mantendo-se a fidelidade ao objeto da pesquisa.

⁵¹ Nesse sentido: BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. *Dos Litígios aos Processos Coletivos Estruturais: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 29-30.

Realizado o necessário recorte do propósito da abordagem, afigura-se prudente uma breve e prévia reflexão sobre os limites da intervenção ministerial, antes de nos dedicarmos às suas possibilidades.

Isto porque em matéria de políticas públicas o controle externo há de se pautar no princípio da separação dos poderes e no respeito ao mérito administrativo⁵².

A possibilidade de controle judicial de políticas públicas constitui tema pacificado na jurisprudência pátria sob o fundamento da omissão inconstitucional do ente público, com consequente transgressão da autoridade da lei magna e ofensa a direitos fundamentais.⁵³

Tais violações impõem a intervenção da instituição que tem a missão de defender tais direitos⁵⁴. Contudo, nesta defesa, não poderá o órgão de controle substituir-se ao administrador.

Dessa forma, inferimos que a intervenção do Ministério Público é legítima quando direcionada a compelir o gestor a implementar política pública que garanta a intersetorialidade, mas não para definir os seus contornos.

Em valorosa contribuição para o intrincado desafio da tutela coletiva diante de litígios estruturais, Marcus Aurélio de Freitas Barros publicou a obra *Dos Litígios aos Processos Coletivos Estruturais: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira*⁵⁵, na qual explora aspectos relacionados, não apenas ao processo judicial estrutural, como também à atuação extrajudicial que lhe precede.

Valendo-se das lições de nomes consagrados, como Edilson Vitorelli, Sérgio Cruz Arenhart, Fredie Didier Jr, Hermes Zanetti, entre tantos outros, Freitas Barros destaca a necessidade de uma intervenção dialógica, cooperativa e em busca de um consenso voltado à transformação social, o que reflete um modelo institucional denominado Ministério Público resolutivo, no qual a atuação demandista, embora necessária em situações pontuais, não deve assumir caráter preponderante.

Tal postura revela a busca do acesso à justiça através da desjudicialização, em consonância ao sistema multiportas de acesso à ordem jurídica justa, que se revela a partir de uma reinterpretção do art. 3º do Código de Processo Civil.⁵⁶

Para tanto, o referido autor discorre sobre técnicas que podem orientar a atuação dos Promotores de Justiça no caso concreto, tanto nos inquéritos civis quanto

⁵² "Resumidamente, afirma-se que o mérito é o aspecto do ato administrativo relativo à conveniência e oportunidade; só existe nos atos discricionários. Seria um aspecto do ato administrativo cuja apreciação é reservada à competência da Administração Pública." DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*. 34 ed. Rio de Janeiro: Forense. 2021, p. 226.

⁵³ Nesse sentido: STF. ARE 745.745 MG, Relator: Min CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 02/12/2014, Segunda Turma, Data da Publicação: DJe-250 DIVULG 18-12-2014 PUBLIC 19-12-2014.

⁵⁴ Constituição da República Federativa do Brasil, art. 127.

⁵⁵ Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

⁵⁶ Nesse sentido: PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; STANCATI, Maria Maria Martins Silva. A Ressignificação do Princípio do Acesso à Justiça à luz do art. 3º do CPC/2015. *Revista de Processo*. Vol. 254/2016, p. 17-44. Abr./2016. Disponível em: https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagempgge/public/arquivos/Acesso_ressignificado_-_Dalla_e_Stancati_-_2018.pdf. Acesso em: 20 set. 2021.

nas ações civis públicas, as quais serão aqui sucintamente expostas e não dispensam a leitura do valoroso estudo realizado.

As estratégias são direcionadas à condução de procedimentos (inquéritos civis) ou processos (ações civis públicas) voltados ao enfrentamento de litígios estruturais, cuja solução pressupõe a implementação de políticas públicas, partindo-se da lógica da inefetividade do modelo tradicional de processo coletivo nessa seara, conforme descrito linhas atrás.

A primeira estratégia, denominada “mapeamento do conflito”, consiste no conhecimento do problema concreto e do contexto fático que o envolve, com identificação dos grupos sociais atingidos e do planejamento orçamentário do ente. Não se pode descurar, contudo, que muitas das políticas públicas a serem implementadas ou aperfeiçoadas contam com regulamentação legal, pelo que, é imprescindível que o agente fiscalizador conheça suas nuances para a adequada identificação das inconsistências a serem corrigidas.

A segunda técnica consiste no “diálogo institucional”, que abrange: a cooperação institucional entre os poderes, objetivando informações do gestor sobre as expectativas, o planejamento orçamentário, limitações existentes, entre outros e ampliando a comunicação para além das partes formais, com oitiva dos demais legitimados para a causa, em atuação coordenada e, internamente, entre os órgãos do sistema de justiça. Tudo em busca “de uma solução consensual ou compulsória mais rente à realidade e implementável”.⁵⁷

O “contraditório ampliado”, característica marcante dos processos estruturais, se reflete na efetiva participação dos grupos atingidos pelo litígio coletivo, além das partes formais, seja na fase de investigação, seja no bojo do processo judicial em trâmite. Como já mencionado nesta exposição, o conflito estrutural, dada a sua natureza policêntrica, atinge grupos diversos, que possuem interesses e visões possivelmente diferentes acerca do problema e das possibilidades de solução. Assim, a cognição ampliada permitirá a gestão dos interesses, na busca do tão almejado consenso e da legitimidade das decisões. Esta medida pode ser concretizada através da realização de audiências públicas, intervenção de *amicus curiae*⁵⁸ em âmbito processual, a realização de reuniões com a sociedade, consultas através da internet, pesquisas com os envolvidos, entre outros.

A técnica das “soluções flexíveis” tem por objetivo contornar a necessidade de adoção de medidas complexas, a serem adotadas por diversos órgãos em diferentes áreas, na busca de solução para problemas estruturais.

Preconiza-se, assim, a utilização de padrões decisórios abertos e flexíveis, com obrigações de fazer consistentes em elaboração de planos de superação, com prazos e recursos definidos e possibilidade de prolação de novas decisões pontuais

⁵⁷ Ressalta o referido autor que o diálogo institucional é corolário lógico dos princípios da colaboração e consensualidade, previstos, respectivamente, nos arts. 6º e 3º do CPC.

⁵⁸ Código de Processo Civil, art. 138.

no curso da execução. Seja pelo respeito à competência administrativa do gestor, seja pelo dinamismo dos problemas estruturais, cujas características se modificam com o passar do tempo e, por isso, exigem soluções que se adequem a essa realidade.

Nessa linha, a coisa julgada deve receber tratamento semelhante ao dos processos que envolvem políticas públicas, devendo “ser observada tão somente no que tange ao reconhecimento do direito pleiteado e não à sua forma de entrega. Sendo assim, em havendo outras formas ou oportunidades de se alcançar o resultado pretendido na demanda, a solução não deve ser descartada pelo julgador, independentemente de eventual trânsito em julgado.”⁶⁰

No âmbito extrajudicial esta medida pode se refletir na inserção de cláusulas de repactuação nos termos de ajustamento de conduta.

Por fim, sustenta-se a necessidade de “experimentalismo democrático na execução”, também denominado “retenção da jurisdição”, que consiste na possibilidade de prolação de novas decisões após o trânsito em julgado, diante da necessidade de acompanhamento da fase de cumprimento.

As decisões estruturais, como já dito, não constituem soluções prontas, mas sim um comando genérico voltado à reestruturação de um órgão. Intuitivo, desta forma, que ao longo da execução surjam novos problemas que ensejarão novas decisões, as quais devem ser prolatadas em um ambiente de negociação, sempre tendo como norte o paradigma da legitimidade e efetividade. Para tanto, sugere-se o planejamento estratégico da execução e sua divisão em fases.

As técnicas ora descritas encontram respaldo no PL nº 8058/2014⁵⁹, em trâmite na Câmara dos Deputados, que “institui processo especial para o controle e intervenção em políticas públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências”.

Assim, a tutela do direito transindividual de crianças e adolescentes à atuação intersetorial da rede de atendimento pode contemplar as seguintes medidas:

a) Preferencialmente em âmbito extrajudicial, a realização de diagnóstico do funcionamento da rede municipal de atendimento no que toca à atuação coordenada de seus diversos setores, ouvindo-se os representantes das diversas secretarias, bem como outros integrantes da rede, tais como Conselheiros de Direitos, Conselheiros Tutelares, representantes de organizações da sociedade civil, Juízo da Infância e Juventude, Defensoria Pública etc., com o intuito de colher informações sobre as dificuldades enfrentadas na rotina do atendimento ao público infantojuvenil. Essa intervenção deve estar pautada no conhecimento e na divulgação da normativa que disciplina a intersetorialidade;

b) A promoção de interlocução com representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, buscando propostas/alternativas para a reestruturação da gestão municipal, neste aspecto, com enfoque não apenas na obrigatoriedade da prática

⁵⁹ Texto original disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1283918. Acesso em: 16 out. 2021.

da intersetorialidade, mas, sobretudo, sob a ótica da economicidade e do incremento de eficiência aos serviços;

c) A colheita de informações com os mesmos atores descritos no item “a” sobre o formato e metodologia de uma atuação coordenada da rede de atendimento, que facilite o acesso de crianças, adolescentes e suas famílias aos serviços disponibilizados e viabilize o intercâmbio de dados para garantir a identificação de situações de violação de direitos e a necessária intervenção precoce;

d) A busca, no âmbito de um termo de ajustamento de conduta ou de uma decisão judicial, do reconhecimento da desconformidade estrutural e do compromisso com a elaboração de um plano de reestruturação que implemente uma rotina intersetorial na administração pública municipal;

e) O periódico acompanhamento da execução do plano de reestruturação para análise de seus resultados e identificação de falhas ou alterações na dinâmica de trabalho, viabilizando a pactuação de novas estratégias.

A atuação intersetorial a ser implementada em âmbito municipal pode se dar mediante a criação de um órgão independente, na estrutura administrativa do município, cuja competência seja promover a articulação das políticas setoriais ou, simplesmente, da implementação de uma rotina de articulação e troca de informações e saberes entre os diversos serviços.

Contudo, no tocante ao atendimento de crianças e adolescentes vítimas e testemunhas de violência, relembremos que há lei específica determinando a instituição do comitê de gestão colegiada da rede de cuidado e de proteção social das crianças e dos adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, cuja atuação é voltada, entre outras funções, para a articulação intersetorial na atenção ao referido público.

Nesse nicho específico, o grau de discricionariedade do gestor se restringe diante do delineamento legal da política pública que deve ser implementada.

4. Conclusão

O presente trabalho desenvolveu-se a partir de pesquisa bibliográfica, com análise normativa, doutrinária e jurisprudencial, objetivando identificar a importância da intersetorialidade na gestão das políticas públicas infantojuvenis e se há obrigatoriedade de sua implementação, como forma de contribuir para a efetividade dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.

Foi possível concluir que, entre os entes federativos, os municípios são os principais responsáveis pela implementação das políticas públicas infantojuvenis, seja em decorrência da configuração da federação brasileira, seja pela diretriz da municipalização do atendimento, prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Considerando a imensa variedade de serviços exigíveis do poder público em um Estado Social, como o brasileiro, a gestão dos recursos com foco na economicidade e eficiência é medida que se impõe para a própria “sobrevivência” da administração pública.

Nesse contexto, verificou-se que a intersetorialidade das políticas públicas, mediante a integração e articulação de informações, ações e conhecimentos entre os diferentes setores da administração pública, permite a otimização de recursos (materiais e humanos) e favorece a eficiência, sob a ótica da economicidade.

Ademais, a atuação intersetorial está presente nos principais diplomas normativos do ordenamento jurídico pátrio que regulam o atendimento a crianças e adolescentes, através de normas cogentes. E, no tocante ao atendimento daquelas que são vítimas ou testemunhas de violência, a lei de regência prevê um órgão especificamente voltado para tal finalidade.

Avançando para a análise da atuação do Ministério Público, que assume protagonismo na defesa dos direitos metaindividuais de crianças e adolescentes, depreendeu-se que sua intervenção na seara da atuação intersetorial favorece a melhoria no atendimento desta população e facilita a realização de um diagnóstico da gestão pública, abrindo caminho para uma intervenção prospectiva.

Analizando-se a nova classificação dos direitos coletivos idealizada por Edilson Vitorelli, a carência da atuação coordenada dos serviços públicos foi identificada como um litígio coletivo de difusão irradiada, pois envolve lesão a direitos transindividuais que interessam, de modo desigual e variável, a distintos segmentos sociais, tendo natureza policêntrica.

Somada a tais características, a ausência/deficiência da intersetorialidade atinge o funcionamento de uma estrutura burocrática que necessita de reestruturação em sua organização, o que também a qualifica como um problema estrutural.

A desconformidade da atuação coordenada dos serviços públicos municipais, tomada como um problema ou litígio estrutural, enseja a intervenção do Ministério Público, especialmente das Promotorias de Infância e Juventude, na medida em que viola direitos transindividuais de crianças e adolescentes.

A intervenção do Ministério Público, seja no âmbito extrajudicial ou judicial, deve pautar-se no diálogo, cooperação e busca de um consenso voltado à transformação social, afastando-se, tanto quanto possível, da tradicional postura demandista.

A busca de solução dos problemas estruturais recomenda o diagnóstico do conflito, o diálogo institucional, o contraditório ampliado, com efetiva participação dos grupos atingidos, permitindo a gestão dos diversos interesses e a legitimidade das decisões.

Estas, por sua vez, devem ser abertas e flexíveis, definindo obrigações de fazer consistentes na elaboração de planos de superação, viabilizando a prolação de novas decisões ou repactuação de avenças no curso da execução ou cumprimento dos acordos, em razão do dinamismo dos problemas estruturais, cujas características se modificam com o passar do tempo.

É fundamental, contudo, que não se perca de vista que o objetivo da atuação, embora focado em uma transformação social, não tem a pretensão de resolver os graves problemas que acometem as crianças brasileiras, mas sim o de produzir um incremento de eficiência nos serviços existentes, tendo sempre como norte a busca da redução de danos.

Referências

- ALMEIDA, Marcelo Pereira de; DEUS, Fernando Barroso de. Ações coletivas e políticas públicas: estudo preliminar sobre as medidas necessárias para um processo judicial adequado. In: *Revista de Processo (RePro)*, vol. 289, São Paulo: RT, p. 269-287, março 2019.
- BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. *Dos Litígios aos Processos Coletivos Estruturais: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.
- BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas normas*. 6. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- BASTOS, Fabrício. *Curso de Processo Coletivo*. 2. ed. Indaiatuba: Foco, 2020.
- BINENBOJM, Gustavo. *Temas de Direito Administrativo e Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- _____. *Uma Teoria do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- BRASIL. [Constituição (1988)] *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 ago. 2021.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998*. EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS INTERMINISTERIAL Nº 49, de 18 de agosto de 1996, dos Srs. Ministros de Estado de Justiça, da Fazenda, da Previdência e Assistência Social, da Educação e do Desporto, da Administração Federal e Reforma do Estado e do Planejamento e Orçamento. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>. Acesso em: 08 set. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm. Acesso em: 18 set. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm. Acesso em: 15 set. 2021.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 7. ed. São Paulo: Campus. Elsevier, 2004.
- COELHO, Daniela Mello. *Administração Pública Gerencial e Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.
- CONHEÇA as 10 melhores cidades brasileiras para morar. *Estadão*. São Paulo. 16 abr. 2000. Disponível em: <https://imoveis.estadao.com.br/noticias/conheca-as-10-melhores-cidades-brasileiras-para-morar/>. Acesso em: 20 set. 2021.
- CUNHA, Bruno Santos. O princípio da eficiência e o direito fundamental à boa administração. In: MARRARA, Thiago (coord.). *Princípios de direito administrativo*. Belo

Horizonte: Fórum, 2021. Disponível em: https://www.direitorp.usp.br/wp-content/uploads/2014/11/analais_resumos_dir_admin.pdf. Acesso em: 24 out. 2021.

DAVID, Tiago Bitencourt de. *Revista do Ministério Público do RS*. Porto Alegre. N.67. set 2010 – dez 2010. Disponível em: http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1303929957.pdf. Acesso em: 24.out.2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 34 ed. Rio de Janeiro: Forense. 2021.

DIDIER JR. Fredie; ZANETI JR., Hermes; DE OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, n. 75, jan./mar. 2020. Disponível em: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em: 12 set. 2021.

DIGIÁCOMO, Murillo José. *A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Princípio da Prioridade Absoluta à Criança e ao Adolescente*. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/conselhos_direitos/a_lrf-eca-revisado.pdf. Acesso em: 20 jun. 2017.

FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 15 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

FREITAS, Juarez. *Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. São Paulo: Malheiros, 2004.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade et al. *Curso de Direito da Criança e do Adolescente*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MODESTO, Isadora de Souza. *A gestão do território no SUAS em Niterói: entre a descentralização político-administrativa e a centralidade do território*. 2020. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2020. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/23092/2/Isadora%20de%20Souza%20Modesto%20Pereira.pdf>. Acesso em: 16 set. 2021.

NASCIMENTO, Sueli do. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. *Revista Serviço Social & Sociedade*. São Paulo. n. 101. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/TDCqLhVdVnRmDXhtTBHZK/?lang=pt>. Acesso em: 19 set. 2021.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito Processual Civil*. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

OLIVEIRA, Ricardo de. *Gestão Pública: Democracia e Eficiência: uma visão prática e política*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; STANCATI, Maria Maria Martins Silva. A Ressignificação do Princípio do Acesso à Justiça à luz do art. 3º do CPC/2015. *Revista de Processo*. Vol. 254/2016, p. 17-44. Abr./2016. DTR/2016/19686. Disponível em: <https://>

sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/Acesso_ressignificado_-_Dalla_e_Stancati_-_2018.pdf. Acesso em: 20 set. 2021.

PINTO, Élda Graziane. Ciclo das políticas públicas e legitimidade compartilhada das escolhas alocativas: um estudo em busca da vinculação à força normativa do planejamento. *Política Pública e Controle*. In: PINTO, Élda Graziane et al. *Política Pública e Controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. *Federalismo e Políticas Públicas*. Brasília. Enap. 2018. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/Federalismo_e_Politiclas_Publicas.pdf. Acesso em: 14 set. 2021.

VIOLIN, Jordão. *Processos Estruturais em Perspectiva Comparada: A Experiência Norte-Americana na Resolução de Litígios Policêntricos*. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2019. Orientador: Sérgio Cruz Arenhart. Disponível em: <https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/trabalhoConclusaoWS?i dpessoal=29282&idprograma=40001016017P3&anobase=2019&idtc=140>. Acesso em: 08 out. 2021.

VITORELLI, Edilson. Tipologia dos Litígios Transindividuais II: Litígios Globais, Locais e Irrradiados. *REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO*. Rio de Janeiro. n. 77, jul./set. 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Edilson_Vitorelli.pdf. Acesso em: 06 out. 2021.