

MINISTÉRIO PÚBLICO DO SÉCULO XXI E A CRIAÇÃO DE PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE DEFESA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

*Marcus Aurélio de Freitas Barros**

*Luiz Gustavo de Moura Saraiva***

*Suzanny Bezerra Cavalcante Lopes****

RESUMO

O presente estudo traz à baila a discussão acerca do Ministério Público Social e seu papel junto ao Sistema Único de Assistência Social (Suas). Discute a atuação do *Parquet* Estadual a respeito da gestão do trabalho do Suas, a partir de um caso concreto do Município de Natal. Por fim, demonstra a necessidade da criação de Promotorias de Justiça de defesa da assistência social, atinando para as deliberações políticas na área como também para a nova postura constitucional da atuação ministerial na tutela dos direitos sociais. A criação de Promotorias de Justiça de defesa da assistência social evita a atuação pulverizada de várias promotorias especializadas, com riscos evidentes de atuações conflitantes e de viés parcializado, que não ataca o âmago dos problemas sociais. Tal especialização tem o condão de permitir, de forma otimizada, um acompanhamento sistemático (numa perspectiva macro) da gestão como um todo do Suas.

Palavras-chave: Ministério Público Social. Direitos Fundamentais. Política de Assistência Social.

1 INTRODUÇÃO

No Estado Democrático de Direito (um verdadeiro Estado Constitucional), a missão-mor imposta pela Constituição Federal de 1988 é a tutela (proteção) de todos os direitos fundamentais previstos no ordenamento jurídico brasileiro (art. 5º, XXXV, da CF/88), em especial os chamados “novos direitos”, essenciais para a dignidade humana.

Uma das características mais exaltadas desses “novos direitos”, que não eram objeto de aguda proteção do Estado antes do advento da atual Constituição, é a sua dimensão não patrimonial e a sua importância no âmbito de uma sociedade de massas, como acontece com os direitos à saúde, à educação, à assistência social, ao trabalho, a um meio ambiente equilibrado, ao direito das minorias etc., os quais, diferentemente dos direitos clássicos (propriedade, liberdades públicas etc.), exigem vultosas prestações do Estado.

Como ensina Wolkmer: “os ‘novos’ direitos materializam exigências permanentes da própria sociedade diante das condições emergentes da vida e das crescentes prioridades determinadas socialmente” (2003, p. 4, grifo do autor). São

direitos que decorrem da vertiginosa transformação da sociedade e do surgimento das novas relações jurídicas que, a cada dia mais, encontram lugar no seio social.

A principal característica de tais direitos é que não admitem violação (são invioláveis), de forma que devem ser protegidos de forma preventiva, garantindo-se a própria integridade do direito (MARINONI, 2004, p. 253-254), já que não há valor pecuniário absolutamente suficiente para reparar eventual lesão. Daí a afirmação de que não possuem uma dimensão patrimonial clara.

Portanto, exige-se uma especial atenção de todo o sistema de justiça e, particularmente, do Ministério Público brasileiro, diante de sua posição atual de verdadeiro baluarte na defesa dos direitos constitucionais e órgão com altíssima notoriedade na defesa dos interesses sociais (art. 127 da CF/88).

O presente trabalho, tendo como pano de fundo a necessidade de efetivação de um desses “novos direitos” (o direito à assistência social), procura lançar luzes sobre a necessidade de melhor organização interna do *Parquet*, a fim de que possa alcançar melhores e maiores resultados no controle da política de assistência social, cujos contornos estão definidos na Constituição Federal de 1988 (arts. 203 e 204 da CF/88) e na legislação e normativas infraconstitucionais.

Dessa feita, o objetivo do trabalho é defender, na linha da especialização da atuação ministerial, a criação de Promotorias de Justiça de defesa da assistência social, com vistas a uma participação mais efetiva na implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Para alcançar tal desiderato, parte-se de um estudo do Ministério Público Social e do seu papel diante do Suas. Em seguida, será colocado em foco um aspecto específico da referida política pública: a gestão do trabalho, a partir de um exemplo concreto. Ao fim, diante da experiência vivenciada no tratamento da questão, demonstrar-se-á o valor notável de o *Parquet* avançar na direção de criar Promotorias de Justiça especializadas na defesa da assistência social (do Suas).

2 O MINISTÉRIO PÚBLICO SOCIAL E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Ministério Público brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1988, foi alçado ao patamar de notável ator político¹ de transformação social, sendo reconhecido e valorizado pela própria sociedade como um dos principais indutores das necessárias mudanças no campo jurídico, social, político, econômico etc., que se apresentam como indispensáveis para a efetivação dos direitos constitucionais (BARROS, 2014), o que não é diferente quando se põe em foco o direito fundamental à assistência social.

A bem da verdade, a Carta da República elencou novas atribuições, estabeleceu garantias, prerrogativas e vedações, tudo com o escopo manifesto de reforçar a vocação social do *Parquet* e enaltecer, como sua função-mor, a de agir como verdadeiro agente de transformação social (JATAHY, 2013, p. 32-33), um autêntico guardião dos valores democráticos. A instituição ministerial, vale dizer, sofreu extraordinária evolução ao longo dos tempos, até se afirmar como um verdadeiro Ministério Público Social.

É preciso compreender que, atualmente, o Ministério Público não se limita à atuação repressiva (esfera penal) ou de mero garante da legalidade, age, principalmente, como um notável guardião dos direitos fundamentais, um verdadeiro agente político de transformação social.

No atual modelo de Estado Constitucional, o Ministério Público se notabiliza por ser uma instituição responsável por mediar conflitos de interesses sociais. Conforme afirma Jatahy, “os grandes litígios necessitam ser afrontados por um órgão independente e fortalecido, com segurança suficiente para garantir a eficácia dos interesses sociais” (2013, p. 35).

Outrossim, Barros afirma que “as políticas públicas, como instrumentos legítimos de efetivação de direitos fundamentais, não podem passar longe dos olhos da atuação ministerial” (2008, p.11).

No rol de direitos fundamentais de natureza prestacional, destaca-se, até por integrar o mínimo indispensável à dignidade humana (o mínimo existencial), o direito à assistência social (BARCELLOS, 2002), inserido, ao lado da saúde e da

¹ Sobre a posição do Ministério Público como autêntico agente político e seus principais dilemas: FERRAZ, 2010, p. 121-132.

previdência social, no título VIII (da ordem social), capítulo II (da seguridade social), da Constituição de 1988.

A carta constitucional foi responsável por conferir à assistência social um desenho institucional, isto é, de política pública. Esse formato foi inicialmente conferido pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas – Lei nº 8.742/1993), pela Política Nacional de Assistência Social (Resolução CNAS nº 145/2004) e pelo Sistema Único de Assistência Social (Resolução CNAS nº 130/2005).

O Suas² foi consagrado em sede legal, a partir das alterações promovidas na Loas pela Lei nº 12.435/2011, a qual ratificou as diretrizes e os princípios contidos nas Resoluções acima referidas. Esse sistema implanta no país a primazia na regulação, no financiamento e na oferta de serviços, ao mesmo tempo em que reforça o controle social, ao fortalecer o caráter deliberativo dos conselhos e inserir os usuários na agenda política da assistência social (COUTO, 2009).

É preciso dizer que o governo federal tem como responsabilidade a coordenação da política em todo território nacional, enquanto que aos municípios cabe a execução da política, assumindo papel de destaque na efetiva implementação e consolidação do referido sistema.

Dentre uma série de questões que podem ser discutidas acerca da implementação do Suas, ganha relevo o debate a respeito da gestão do trabalho, particularmente em razão da realidade observada no Município de Natal.

3 A GESTÃO DO TRABALHO NO SUAS: O EXEMPLO CAÓTICO DO MUNICÍPIO DE NATAL

No que diz respeito à gestão do trabalho no Suas, o principal documento normativo é Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (Resolução CNAS nº 269/2006 - NOB/Suas-RH) que representou mais um avanço no campo da política

² O Suas é estruturado em dois níveis de proteção social: básica e especial (de média e alta complexidade). A Proteção Social Básica “tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”, ofertados no âmbito do Centro de Referência de Assistência Social (Cras) ou unidades referenciadas (BRASIL, 2005, p. 33). A Proteção Social Especial tem como objetivo prover atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco social e pessoal. A proteção social de média complexidade destina-se a famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas que os vínculos familiares e comunitários não foram rompidos, executados no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) ou unidades referenciadas; a de alta complexidade o atendimento destina-se a famílias e indivíduos com seus direitos violados e com os vínculos rompidos, necessitando de proteção integral (BRASIL, 2005, p. 35).

de assistência social, impondo à Administração Pública o desafio de ampliar os investimentos em equipes profissionais permanentes, mediante realização de concursos públicos, rompendo, dessa feita, com as práticas clientelistas e improvisadas que historicamente têm marcado essa área.

Nessa perspectiva, a política de recursos humanos constitui um dos eixos estruturantes do Suas, ao lado da descentralização, do financiamento e do controle social. Surge daí a necessidade e o desafio de investir na gestão do trabalho, sabendo-se que investir em equipes profissionais, qualificadas e permanentes, influencia decisivamente na qualidade dos serviços socioassistenciais prestados à população usuária da política de assistência social.

Na contramão desses avanços, durante os últimos anos, a política de assistência social do Município de Natal³, sofreu um grave processo de desqualificação e desvalorização dos trabalhadores, interferindo decisivamente na qualidade dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

A gestão do trabalho organizada pela Secretaria Municipal do Trabalho e da Assistência Social (SEMTAS) tem sua história vinculada à Associação de Atividades e Valorização Social (Ativa). Pode-se dizer que, desde a sua origem, a Ativa tem apresentado um papel de destaque no cenário local, ora executando ações assistencialistas, ora fornecendo força de trabalho. Esse panorama de evidente desregulamentação permitiu que a Ativa alcançasse considerável e indesejável envergadura, tornando o município dependente de sua estrutura e, fundamentalmente, de seus recursos humanos.

Muito embora a Semtas tenha se mantido no comando da política, o convênio com a Ativa promoveu um processo de terceirização da força de trabalho em nível local, numa espécie de execução parcial indireta de toda a política. Assim, é possível afirmar que a Ativa se caracterizou, única e exclusivamente, como uma prestadora de serviços, responsável, apenas, pelo recrutamento da força de trabalho.

³ De acordo com as normativas, o Município do Natal é considerado como município de grande porte e habilitado na gestão plena. Para tanto, o município deve cumprir uma série de requisitos, além de assumir diversas responsabilidades quanto à manutenção e expansão dos serviços prestados no âmbito do Suas, dentre elas, garantir uma política de recursos humanos que permita a execução dos amplos, importantes e essenciais serviços socioassistenciais, muitos deles de natureza eminentemente pública.

Acrescente-se a isso o fato de que foi ajuizada uma Ação Civil Pública⁴, requerendo a dissolução da Ativa, haja vista as inúmeras irregularidades praticadas pela gestão da entidade. A iminente dissolução da entidade provocaria um colapso na política de assistência social de Natal, uma vez que haveria uma redução drástica redução do quadro de profissionais, a paralisação parcial dos serviços prestados e a possibilidade da perda da gestão plena⁵. Essa situação pode ser corroborada pelos dados quantitativos fornecidos pela Semtas⁶, a qual conta com um quadro mínimo de 701 funcionários, sendo 239 servidores efetivos, 96 cargos comissionados e 366 funcionários contratados por intermédio da Ativa.

Além do mais, também havia um obstáculo de ordem financeira. Ainda que o município tivesse disposição para realizar concurso público, estaria impedido por força da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), uma vez que a edilidade se encontrava acima do limite prudencial definido no art. 19 da referida lei, não podendo, portanto, ampliar suas despesas com pessoal⁷.

Nesse contexto, a 21ª Promotoria de Justiça da Comarca de Natal/RN, que possui atribuição para atuar junto às políticas do Suas destinadas a crianças e adolescentes, vislumbrando um dano ainda maior decorrente do iminente risco de interrupção dos serviços, ajuizou ação civil pública requerendo, em sede de tutela antecipada, a realização de contratação temporária de profissionais para todas as políticas geridas pela Semtas.

Cumpram-se destacar que tal providência não se limitava aos serviços destinados à infância e juventude, mas a todos os serviços da assistência social (albergando a defesa de direitos do idoso, da pessoa com deficiência etc) e das demais políticas geridas pela Semtas⁸.

⁴ Tramita, perante a 17ª Vara Cível da Comarca de Natal/RN, ação judicial proposta pelo Ministério Público (processo nº 0140892-07.2012.8.20.0001), em que se requer a dissolução e liquidação da Ativa, com pedido de intervenção judicial, diante da constatação de que a entidade é financeiramente inviável.

⁵ A perda da gestão plena implicaria a redução de recursos federais repassados ao município.

⁶ Dados presentes no “Proposta para o ingresso de trabalhadores efetivos na Semtas em substituição dos funcionários da Ativa” traz um retrato da atual situação dessa Secretaria.

⁷ Art. 22 [...] Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: [...] II - criação de cargo, emprego ou função;

⁸ Além da assistência social, a Semtas tem sob sua responsabilidade as políticas na área da promoção do trabalho e renda, garantia da segurança alimentar e defesa dos direitos da mulher

Já em sede de tutela definitiva, requereu-se a realização de concurso público, para provimento de cargos efetivos, fixando-se o final de 2014 para a conclusão do certame, com a nomeação dos aprovados até abril de 2015.

Com a providência judicial, foi possível superar o obstáculo financeiro, visto que as despesas com pessoal decorrentes do cumprimento de decisão judicial, diante do art. 19, §1º, IV, da LRF, não entram no câmputo dos limites legais, cabendo ao município, nos anos seguintes, promover as adequações fiscais necessárias, a fim de que essa nova despesa seja considerada para efeito dos limites estatuídos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

4 A NECESSIDADE DE CRIAÇÃO DE PROMOTORIAS DE JUSTIÇA ESPECIALIZADAS NA DEFESA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Conforme anunciado anteriormente, ação civil pública referente à gestão do trabalho do Suas foi ajuizada por uma promotoria de justiça que atua na defesa da infância e juventude, muito embora a providência requerida (realização de concurso público) albergasse todos os serviços da assistência social e demais políticas geridas pela Semtas.

Tal medida revela uma problemática que precisa ser superada. Na atual configuração das promotorias de justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, o que se repete no âmbito de outros estados da federação, há uma pulverização de atribuições relativas ao Suas. No caso do Município de Natal (Resolução nº 012/2009 – CPJ), existem órgãos ministeriais que atuam junto ao Suas, mas de forma fragmentada: promotorias de defesa do idoso e pessoas com deficiência, infância e juventude, da mulher etc.

Esse arranjo institucional traz uma dificuldade importante, pois viabiliza a ocorrência de atuações conflitantes por parte dos membros ministeriais. No caso acima apresentado, o entendimento do promotor que atua na defesa da infância e juventude poderia ser diferentemente daquele eventualmente manifestado pelo representante do Ministério Público com atuação na defesa dos direitos do idoso e pessoa com deficiência, muito embora ambos possuam atribuição para fiscalizar os serviços do Suas.

Mazzilli, por exemplo, é um dos autores que já manifesta, mesmo que sobre uma perspectiva um tanto diversa, a preocupação com a existência de

muitos promotores (com pouca estrutura) acompanhando uma mesma política (2013, p. 199).

Nesse cenário, emerge a necessidade de criação de Promotorias de Justiça especializadas na fiscalização do Suas. No âmbito da Política Nacional da Assistência Social, os debates desenvolvidos se cristalizaram acerca da necessidade de criação de órgãos ministeriais com atuação específica no Suas, a fim de que possam atuar de maneira ampla, vislumbrando a política em sua integralidade, e não apenas de forma pontual, como atualmente ocorre no contexto do Ministério Público brasileiro.

Esse debate ganha fôlego nos importantes espaços democráticos da política de assistência social, com destaque para a VI Conferência Nacional de Assistência Social⁹, em 2007, que já havia sinalizado a necessidade da “criação de Promotoria Especializada na operacionalização do Suas” (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2007, p. 43). Tal deliberação foi considerada um grande desafio diante do complexo cenário político, institucional e legal, no qual a política de assistência social está inserida.

Na esteira desse raciocínio, analisando a atual estruturação do Sistema Único de Assistência Social na realidade do Município de Natal e do Estado do Rio Grande do Norte, entende-se pela necessidade de, ao menos, duas Promotorias de Justiça especializadas na defesa da assistência social (do Suas). A primeira ficaria encarregada de acompanhar os serviços, programas, projetos e benefícios assistenciais da proteção básica (fiscalização dos Cras) e da proteção especial de média complexidade (CREAS) do município.

Já a outra promotoria ficaria encarregada da gestão estadual do Suas, fiscalizando os serviços, programas, projetos e benefícios a cargo da Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (SETHAS), bem como cuidaria da proteção especial de alta complexidade (acolhimento institucional, por exemplo) da capital.

⁹ Importa dizer que a Loas, em seu art. 8º dita que o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), dentre as suas responsabilidades, deve convocar ordinariamente a Conferência Nacional de Assistência Social. Nesses termos, “As atribuições representam um avanço democrático nas formas de controle social sobre as decisões políticas no setor da assistência social”, ao mesmo tempo em que as conferências configuram-se como espaços democráticos e construção coletiva de agendas políticas, com objetivos bem definidos quais sejam: o exercício do controle social da sociedade sobre políticas públicas, a promoção de espaços de debates e a definição de prioridades a serem efetivadas em determinada política (RAICHELS, 2007, p. 275).

Com efeito, é preciso travar esse debate institucional, sobretudo diante das novas demandas sociais, que exigem uma atuação coordenada e sistêmica por parte do Ministério Público. No cenário local, é possível observar alguns exemplos bem sucedidos, como no caso das promotorias que atuam na defesa da saúde e da educação.

Urge, portanto, uma análise crítica acerca da atuação do Ministério Público junto Suas, o que, ao final, inegavelmente, conduzirá a um novo arranjo da instituição, à semelhança do que existe para as políticas de saúde e educação.

5 CONCLUSÃO

O novo perfil do Ministério Público, delineado na Constituição Federal de 1988, exige uma atuação pró-ativa da instituição, no sentido da efetivação dos direitos fundamentais, sobretudo quando se trata de direitos que dependem da implementação de ações e políticas sociais por parte do Estado.

Nesse rol, encontra-se o direito fundamental à assistência social, o qual ainda carece de atenção e investimento por parte do Poder Público, demandando, com efeito, a atuação do Ministério Público no sentido de conferir efetividade aos ditames normativos. Para tanto, é preciso que o *Parquet* se amolde a essa nova realidade, a fim de que possa atuar de maneira precisa e eficiente.

Com efeito, a proposta apresentada neste trabalho é apenas um pontapé inicial para deflagrar essa discussão no âmbito jurídico e, particularmente, no Ministério Público do Estado do Rio Grande Norte. É preciso avançar e acompanhar o debate nacional, sobretudo por que o Ministério Público, sob a nova égide constitucional, assume relevante papel na fiscalização e construção das políticas sociais, exigindo-se que a sua estrutura funcional esteja compatível com as demandas sociais e com papel político-institucional que lhe conferido pela Carta da República.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. *Controle Jurisdicional de Políticas Públicas: parâmetros objetivos e tutela coletiva*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2008.

_____. O Ministério Público Social e as decisões estruturais no Brasil. In: *Revista Jurídica in verbis*, ano 19, n. 35, jan/jun 2014, no prelo.

BRASIL. *Norma Operacional da Política Nacional de Assistência Social – NOB/PNAS e Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/Suas*. Brasília, 2005.

COLÉGIO DE PROCURADORES DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. *Resolução nº 012/2009, de 10 de dezembro de 2009*. Redefine e altera as atribuições das Promotorias de Justiça da Comarca de Natal. Natal, 2009. Disponível em: <<http://www.mprn.mp.br/pagina.asp?secao=19&cod=58>>. Acesso em: 21 mar. 2014.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Relatório final e Anais da VI Conferência Nacional de Assistência Social: Compromissos e Responsabilidades para Assegurar a Proteção Social pelo Suas*. Brasília, 2007. 327 p. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/vi-conferencia-nacional>>. Acesso em: 23 mar 2014.

COUTO, Berenice Rojas. O Sistema Único da Assistência Social – Suas: na consolidação da Assistência Social enquanto política pública. In: CRUZ, Lílian Rodrigues da e GUARESCHI, Neuza. *Políticas públicas e assistência social: diálogo com as práticas psicológicas*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2009.

FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo. A ação civil pública e os dilemas do Ministério Público agente político. In: MILARÉ, Edis (Coord.). *A ação civil pública após 25 anos*. São Paulo: RT, 2010.

JATAHY, Carlos Roberto de C. 20 anos de Constituição: O novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito. In: FARIAS, Christiano Chaves de et al (Orgs.). *Temas atuais do Ministério Público*. 4 ed. Salvador: JusPODIVM, 2013.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica processual e tutela dos direitos*. São Paulo: RT, 2004.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Propostas de um novo Ministério Público. In: FARIAS, Christiano Chaves de et al (Orgs.). *Temas atuais do Ministério Público*. 4 ed. Salvador: JusPODIVM, 2013.

RAICHELS, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. 4ed. São Paulo: Cortez, 2007.

WOLKMER, Antonio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos “novos” direitos. In: WOLKMER, Antonio Carlos e LEITE, José Rubens Morato. *Os “novos” direitos no Brasil: natureza e perspectivas*. São Paulo: Saraiva, 2003.

* Marcus Aurélio de Freitas Barros: Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Doutorando pela Universidad del Paes Vasco/ES e Mestre em Direito Constitucional pela UFRN. Professor da Pós-Graduação em Processo Civil da UFRN, UERN, UnP, Uni-RN, ESMARN e Metacursos, Promotor de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte.

** Luiz Gustavo de Moura Saraiva: Assessor Jurídico do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Bacharel em Direito pela UFRN. Especializando em Direito Processual Civil pelo Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNIRN).

*** Suzanny Bezerra Cavalcante Lopes: Analista na área de Serviço Social do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Graduada em Serviço Social pela UFRN. Mestre em Serviço Social pela UFRN. Especializando em Gestão Pública pela UFRN.