



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas

PEDRO HENRIQUE DE SOUSA REIS

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E A PROTEÇÃO
INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

Brasília – DF

2014

PEDRO HENRIQUE DE SOUSA REIS

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E A PROTEÇÃO
INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

Monografia apresentada a Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Dra. Suely Mara
Vaz Guimarães de Araújo

Brasília – DF

2014

FICHA CATALOGRÁFICA

Reis, Pedro Henrique.

Ministério Público do Trabalho e a Proteção Integral de Crianças e Adolescentes/ Pedro Henrique de Sousa Reis. – Brasília, 2014.

fls. 103

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, 2014.

Orientadora: Prof^a. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, Departamento de Ciência Política.

1. Ativismo Judicial. 2. Ministério Público do Trabalho. 3. Direitos Fundamentais. 4. Trabalho Infantil. 5. Proteção da Criança e do Adolescente.

PEDRO HENRIQUE DE SOUSA REIS

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E A PROTEÇÃO
INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do aluno

Pedro Henrique de Sousa Reis

Profª Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de
Araújo
Professor-Orientador

Profª Dra. Graziela Dias Teixeira
Professor-Examinador

Profª Dra. Magda de Lima Lúcio
Professor-Examinador

Brasília, 27 de novembro de 2014

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, antes de tudo;

À minha família e amigos, por estarem sempre ao meu lado;

À minha professora orientadora, Suely Mara Araújo, pela disposição e auxílio, fundamentais para o desenvolvimento do trabalho;

Aos colegas da PGT pela colaboração;

E aos profissionais que reservaram um pouco de seu tempo para participar das entrevistas, muito obrigado.

“Temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades.”

Boaventura de Souza Santos

RESUMO

A nova ordem constitucional de 1988 trouxe uma nova gama de direitos no campo trabalhista. Consolidaram-se as diretrizes relacionadas ao trabalho da criança e do adolescente, embasadas no princípio fundamental de proteção integral de crianças e adolescentes. A Constituição Federal trouxe também mudanças na função e atribuição do Ministério Público (MP), em especial do Ministério Público do Trabalho (MPT). Esse órgão fica responsável por defender os direitos do trabalhador. Na alçada do trabalho infantil o MPT atua por meio da fiscalização das ações poder público em garantir que seja efetivada a proibição do trabalho infantil e quanto à implementação de políticas públicas direcionadas aos jovens. A partir do exposto, a presente pesquisa propôs identificar de que forma ocorre o ativismo judicial do MPT no poder público, por meio de seu programa, o Projeto Políticas Públicas, buscando o cumprimento dos deveres constitucionais de proteção integral dos jovens. Como procedimento metodológico foi realizado uma análise documental dos instrumentos de atuação do MPT - termos de ajustamento de conduta (TAC) e ações civis públicas - e análise de entrevistas feitas com Procuradores do Trabalho da instituição. Verificou-se, portanto, que embora não seja sua atribuição principal, o MPT tem atuado de forma proativa, no âmbito extrajudicial e judicial, para assegurar que os direitos fundamentais de crianças e adolescentes sejam atendidos por meio de políticas públicas. Conclui-se, pois, que o ativismo do MPT tem contribuído para a manutenção do regime democrático e na defesa dos interesses sociais e individuais do jovem, principalmente no sentido do cumprimento das cláusulas constitucionais fundamentais.

Palavras-chave: Ativismo Judicial. Ministério Público do Trabalho. Direitos Fundamentais. Trabalho infantil. Proteção da criança e do adolescente.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Fases do Projeto Políticas Públicas	48
Figura 2 – Estados do Brasil, segundo taxa de ocupação de crianças e adolescentes de dez a quinze anos – Censo 2010	54
Figura 3 – Taxa de crianças economicamente ativas (de dez a quinze anos), segundo valores extremos por região	55
Figura 4 – Mapa do Brasil com os municípios selecionados, segundo percentual de crianças economicamente ativas, para atuação da Coordinfância no Projeto Políticas Públicas.....	56
Figura 5 – Mapa do Brasil com os municípios selecionados, segundo total de crianças economicamente ativas, para atuação da Coordinfância no Projeto Políticas Públicas.....	57

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estrutura da Coordinfância no MPT	47
Quadro 2 – Informações gerais dos TACs	59

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNT	Conselho Nacional do Trabalho
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Coordinfância	Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIA	Fundo da Infância e Adolescência
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MP	Ministério Público
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MPF	Ministério Público Federal
MPM	Ministério Público Militar
MPT	Ministério Público do Trabalho
MPU	Ministério Público da União
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização não Governamental
Peti	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PGT	Procuradoria Geral do Trabalho
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PRT	Procuradoria Regional do Trabalho
PTM	Procuradoria do Trabalho dos Municípios
STF	Supremo Tribunal Federal
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS	13
1.2	CONTEXTUALIZAÇÃO	15
1.3	FORMULAÇÃO DO PROBLEMA	19
1.4	OBJETIVO GERAL	20
1.5	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	21
1.6	JUSTIFICATIVA	21
2	REFERENCIAL TEÓRICO	23
2.1	A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	23
2.2	A SEPARAÇÃO DOS PODERES	24
2.3	AS POLÍTICAS PÚBLICAS	29
2.4	O ATIVISMO JUDICIAL	31
2.5	O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	36
2.6	AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	42
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	45
3.1	TIPO E DESCRIÇÃO GERAL DA PESQUISA	45
3.2	CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO E DO OBJETO DE ESTUDO	46
3.3	PARTICIPANTES DO ESTUDO	49
3.4	INSTRUMENTOS DE PESQUISA E DOS PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS	50
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	53
4.1	ANÁLISE DOCUMENTAL	53
4.2	ANÁLISE DAS ENTREVISTAS	71
5	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	85
	REFERÊNCIAS	89
	APÊNDICES	97
	ANEXO	100

1 INTRODUÇÃO

1.1 Considerações iniciais

O trabalho infantil é relatado em períodos cerca de 2000 a.C. e atualmente, segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT) ¹, é estimado que existam cerca de 211 milhões de crianças e jovens entre cinco e catorze anos em situação de trabalho no mundo inteiro. Mais de 50% delas realizam atividades perigosas e 98% delas encontram-se em países subdesenvolvidos (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2013).

A OIT define o Trabalho Infantil como:

[...] toda atividade econômica realizada por meninos e meninas que estão abaixo da idade mínima para o trabalho permitida pela legislação nacional. Para o caso de adolescentes (acima da idade mínima, mas menores de dezoito anos), são consideradas como trabalho infantil todas as atividades que interferem em sua educação, que se realizam em ambientes perigosos e/ou em condições que afetem seu desenvolvimento psicológico, físico, social e moral, ou seja, todo trabalho que priva meninos e meninas de sua infância, sua educação e sua dignidade (OIT, 2013).

No Brasil, a Constituição Federal em seu art. 7º, inciso XXXIII, estabelece a proibição do trabalho por menores de dezesseis anos, exceto quando em programa de aprendiz e proíbe qualquer tipo de trabalho insalubre e de risco ao menor de dezoito anos. A Constituição Federal baseia-se no princípio da proteção integral, que visa garantir o desenvolvimento físico, mental e social da criança, e estabelece que seja o Estado o responsável por promover e proteger esses direitos e garantias.

O trabalho infantil é regulado, no Brasil, pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ², pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) ³ e pelo Decreto nº 6.481/2008, que “regulamenta os artigos 3º, alínea “d”, e 4º da Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que trata da proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, 2011).

É papel do Estado proporcionar o bem-estar social, justiça, segurança, saúde, ou seja, cuidar de questões diretamente relacionadas ao mínimo necessário

¹A OIT, desde 1919, é uma organização internacional responsável pela determinação de convenções e recomendações que visam garantir os direitos humanos nas relações de trabalho.

² CLT – Decreto-Lei nº 5.452/1943, art. 405.

³ ECA – Lei nº 8.069/1990, arts. 4º e 67.

para uma vida digna. Portanto, o Estado organiza-se segundo um conjunto de princípios fundamentais para fornecer a sociedade esse mínimo necessário para o bem-estar social, seguindo o modelo proposto pela Carta Magna (MATIAS-PEREIRA, 2010).

A partir do conceito do “mínimo necessário”⁴, foi atribuído ao Estado, no art. 5º da Constituição Federal, o dever de proteger os direitos fundamentais de cada indivíduo. Nesse sentido, a Administração Pública tem o papel de verificar as demandas sociais decorrentes desses direitos, assim como os aspectos sociais, econômicos e políticos que os envolvem (TAVARES, 2011).

De modo geral, a função da Administração Pública como aparelhamento do Estado é “a realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas” (MEIRELLES, 1990, p. 65). A Administração Pública, no entanto, deve ser exercida e regulada a partir dos pressupostos da Constituição. “Direitos são concedidos à Administração; porém, limites são estabelecidos” (LEÃO, 1999, p. 1).

Nesse contexto, o sistema jurídico possui o papel de proteger a conduta e a integridade das ações da Administração Pública visando combater práticas que vão contra a probidade administrativa. “Assim o fazendo, protege os direitos subjetivos pessoais daqueles que lhe estão sujeitos [...] assim, o Poder Judiciário e o Ministério Público (MP) têm de agir com o rigor que lhes compete” (LEÃO, 1999, p. 2). A atuação do MP, especificamente, é embasada por lei disposta na Constituição Federal, conforme afirma Leão (1999, p. 2):

A Lei 8.429/92, embasada no art. 129, inciso III, da Constituição Federal, confere legitimidade ao Ministério Público para agir na defesa da moralidade administrativa, na área cível, sem prejuízo das pessoas jurídicas interessadas.

A inserção do sistema jurídico nas questões políticas na tentativa de tornar mais eficaz a resolução dos conflitos existentes entre direitos e deveres ganhou força, no sistema democrático, com a crescente evolução dos direitos humanos⁵ (PIOVESAN, 2010).

⁴ Esse conceito, também chamado de “piso vital mínimo” ou “mínimo existencial”, segundo Rocha (2005, p. 445) está integrado ao princípio jurídico da dignidade da pessoa humana e foi criado “para dar efetividade ao princípio da possibilidade dina, ou da dignidade da pessoa humana, a ser garantido pela sociedade e pelo Estado”.

⁵ Segundo a mesma autora, os direitos humanos são padrões éticos e morais definidos pelos Estados buscando-se garantir direitos e faculdades das quais o homem não poderia se desenvolver sem, tanto no aspecto físico quanto no intelectual e moral (PIOVESAN, 2010).

O chamado ativismo jurídico, nesse contexto, está segundo, “associado a uma participação mais ampla do judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois poderes” (BARROSO, 2010, p. 6). E, nesse sentido, também afeta a forma como são geridas e principalmente controladas as políticas públicas.

Esse será exatamente o tema tratado no presente trabalho: o ativismo jurídico do Ministério Público do Trabalho (MPT) em suas ações contra o trabalho infantil e na positivação dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, por meio de seu programa, o Orçamento Público e Políticas Públicas de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente Trabalhador, conhecido por Projeto Políticas Públicas. Nesse âmbito, serão analisadas também questões como a legitimidade e os limites da atuação do MPT nas políticas públicas.

1.2 Contextualização

A atuação judicial no âmbito da Administração Pública ainda encontra muito resistência no Brasil. Grande parte dessa resistência é atribuída à diferença da noção de Estado de anos atrás e da que é vigente, e vem sendo construída, atualmente (REIS, 2012).

O conceito de direito fundamental também se transformou ao longo do tempo, principalmente entre o Estado Liberal e o Estado Democrático de Direito. Os direitos tidos como “fundamentais” atualmente, estabelecidos na Constituição Federal, levaram vários anos para se concretizarem. Mesmo os Estados mais autoritários, eventualmente, aceitaram as convenções internacionais que tratavam dos direitos humanos, até que fossem positivados e transformados nas Constituições escritas (BOBBIO, 1992).

O processo histórico do estabelecimento dos direitos fundamentais como pilar das atribuições dos Estados em todo o mundo teve seu início em meados do século XIX, a partir dos movimentos iluministas que exigiam a reforma da Constituição do Estado e dos direitos humanos. Nesse contexto, a Revolução Francesa impulsionou a formação de um modelo político legal-racional chamado de Estado Liberal de Direito que defendia, entre outras questões, a separação total de poderes e a atuação das atividades dos juizes exclusivamente direcionadas às normas redigidas pelos legisladores (HESS, 2011). Ou, como destacado por Reis (2012, p. 2), o Estado Liberal de Direito “[...] surgiu sobre as promessas de

neutralidade e não intervenção, para viabilizar o desenvolvimento pleno dos indivíduos, à margem da atuação dos poderes públicos.”

A partir de uma rígida e longa separação das funções estatais, nesse contexto clássico, com a determinação bastante estabelecida da função jurisdicional da não interferência no aspecto político ou social, a função do Estado se limita pela autonomia de vontade e a garantia da liberdade individual, e logo se revela incapaz de evitar as injustiças sociais existentes. O exercício abusivo dessa configuração estatal logo exigiu uma intervenção do Estado (REIS, 2012).

No início do século XIX, o Estado Liberal de Direito deu lugar, então, ao Estado Social de Direito. O valor desse novo modelo passa a ser a igualdade de matéria entre os membros da sociedade, ou seja, a diminuição das desigualdades sociais fortalecida pelo modelo anterior. Houve então o reconhecimento dos direitos fundamentais sociais, mas sem sua efetiva concretização. Esse modelo logo sucumbiu e, segundo Torres (2009, p. 163), esse declínio “tem as suas principais causas no endividamento exagerado dos países, na impossibilidade de atendimento das demandas sociais, no excessivo paternalismo e na crença ingênua na inesgotabilidade dos recursos públicos”.

Após grande crise fiscal, os Estados adeptos ao modelo Social de Direito foram lentamente caminhado ao chamado Estado Democrático de Direito. Ele estabelece-se ao utilizar os propósitos do Estado Social de diminuição das desigualdades sociais, aliados às exigências do mundo moderno sobre as garantias dos Direitos Humanos. O modelo democrático propõe a realização formal das diretrizes constitucionais que versam sobre os Direitos Humanos, concretizados nos termos da democracia (TAVARES, 2011).

Segundo Reis (2012, p. 3), “no Estado Democrático de Direito, impõe-se à ordem jurídica e à atividade estatal, simbolicamente, um conteúdo utópico de transformação ou de reestruturação das relações sociais”. Ou seja, o papel desse modelo é, por meio dos preceitos éticos do Direito, construir normas constitucionais sólidas, reconhecendo os direitos humanos. Nesse contexto, o Estado Democrático de Direito, possibilita justiça social por ter como função primordial a defesa da dignidade humana (REIS, 2012).

O processo que levou ao modelo do Estado Democrático de Direito também foi impulsionado pelo desenvolvimento do sistema capitalista e as

evoluções tecnológicas proporcionadas por ele, que, mesmo que indiretamente, contribuíram para a primeira geração de Direitos Fundamentais (TAVARES, 2011).

A evolução desses direitos de caráter fundamental é compreendida em vários momentos marcantes. Um dos mais relevantes encontra-se na divulgação da Carta Magna em 1215, onde são reconhecidos os direitos do homem perante o Estado. E também em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, formada por trinta artigos, que versam sobre os direitos políticos, sociais, econômicos, civis e culturais. A partir da Declaração Universal, conseguiu-se maior reconhecimento e disseminação dos direitos humanos, a ponto de influenciar a criação das constituições de diferentes países.

O art. 25 da Declaração foi particularmente importante, pois traz a noção do “mínimo necessário” e da dignidade da pessoa humana, questões essas que em anos seguintes passaram a integrar os Direitos Fundamentais (GRANJA, 2013). Esse artigo dispõe:

1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.
2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças nascidas dentro ou fora do matrimônio gozarão da mesma proteção social.

No Brasil, o ápice dos desdobramentos históricos ocorre com a redemocratização iniciada nos anos 80. A partir dela dá-se a concretização da Constituição Federal de 1988 e o estabelecimento do modelo de Estado Democrático de Direito no país. Concomitantemente, houve diversas transformações no funcionamento da Administração Pública. Passa a ser esperado que ela responda aos paradigmas da Constituição e atue como agente de transformação nos planos social, cultural e econômico. A Administração Pública, nesse sentido, é a forma de materialização dos direitos fundamentais (OHLWEILER, 2003, p. 150).

A Constituição Federal, pautada em seus arts. 3^o e 4^o, que tratam, respectivamente, da fixação dos objetivos fundamentais e da prioridade de aos

⁶ Art. 3^o. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

direitos humanos, reflete ao Estado o dever se organizar através de seus poderes para alcançar os direitos fundamentais, sendo as políticas públicas o fim dessa organização (GRINOVER, 2010). Nesse âmbito, “a relação entre os Direitos Fundamentais, em especial os Sociais, e as políticas públicas é indiscutível, haja vista que a efetivação dos Direitos Sociais deve ocorrer, predominantemente, através das políticas públicas” (RIBEIRO, 2013, p.6).

As políticas públicas são como um *standard*⁷ de concretização dos objetivos sociais, políticos e econômicos previstos na Constituição Federal, sendo dever não somente do Executivo, mas dos demais poderes (Legislativo e Judiciário), a ação para a sua realização (SOARES, 2012).

Nesse sentido, as políticas públicas mostram-se como uma ferramenta da Administração Pública ao combate do trabalho infantil e adolescente. À vista disso, o MPT opera com função jurisdicional do Estado, controlando os entes públicos e o cumprimento das políticas públicas determinadas a eles. O MPT atua com autonomia funcional e administrativa e, portanto, agindo como órgão independente dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, 2010).

O MPT, em sua atribuição de cuidar dos “[...] interesses sociais, da cidadania e do regime democrático”, atua na defesa dos direitos individuais e difusos das crianças e adolescentes em situação de trabalho, conforme o art. 127, *caput*, 129, incisos II e III, e 227, *caput* e § 3º, da Constituição da República”.⁸

Com o propósito de cumprir as premissas constitucionais de combate ao trabalho infantil e regularização do trabalho do adolescente, o MPT considerou tais questões como uma de suas principais metas. No ano 2000, por meio da Portaria nº 299, de 10 de novembro do mesmo ano, criou uma coordenação específica para o assunto, a Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente (Coordinfância).

O principal programa regido por essa coordenadoria, o Projeto Políticas Públicas, propõe a verificação nas reservas de orçamento público direcionadas à questão do combate à exploração infantil e regularização do trabalho adolescente.

O Projeto Políticas Públicas atua, também, em verificar as etapas de formulação e execução das políticas públicas relacionadas ao tema, ou seja, atua na

⁷ Podendo ser traduzida de modo livre, segundo a afirmação de Soares (2012), como “Modelo”.

⁸ Informação retirada do *site* do MPT.

verificação da aplicação do orçamento público e na implementação das políticas públicas referentes à temática tratada pelo programa e sua conformidade com as regras constitucionais estabelecidas (MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, 2011).

1.3 Formulação do problema

A atuação jurisdicional, como a praticada pelo MP, começou a se estabelecer com o processo de redemocratização brasileiro nos anos 80, baseados nos movimentos europeus de ampliação e efetividade da atuação jurisdicional (PEREIRA, 1996).

A Constituição Federal em seus arts. 7º, inciso XXXIII, e 227, § 3º, estabeleceu regras claras sobre o trabalho infantil, principalmente no sentido de vedações. Em seu art. 7º, inciso XXXIII, está afirmada a proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos (BRASIL, 1998).

A Constituição também tornou legítimo o ativismo judicial, “por meio do controle misto (difuso e concreto) de constitucionalidade de leis e atos de governo” (HESS, 2011, p. 259). Nesse cenário, as mudanças inseridas na Administração Pública, para adequá-la ao Estado Democrático de Direito, passaram a ter uma maior influência no modo como políticas públicas são definidas, assim como na melhoria dos atos jurídicos.

O ativismo judicial está em constante debate no meio acadêmico e político. Muitas vezes denominado “judicialização da política” ou “judicialização das políticas públicas”, cujo significado mais comum e amplo refere-se à intervenção Poder Judiciário na arena pública, extrapolando a mera função de julgador de lides. E tem sido, recorrentemente, “criticada por não estabelecer critérios, limites e dados empíricos na área das ciências sociais e da teoria do direito” (KOERNER; MACIEL, 2002).

Portanto, torna-se necessário e importante de que seja analisada com maior profundidade a transformação do Poder Judiciário na intervenção e controle da arena pública, principalmente no que diz respeito à concretização dos direitos fundamentais por meio das políticas públicas (HESS, 2011).

Nesse sentido, pretende-se analisar a atuação judicial do MPT no campo das políticas públicas que visam à erradicação do trabalho infantil, mais especificamente o controle judicial sobre a atuação da Administração Pública no cumprimento das cláusulas constitucionais correspondentes ao direito fundamental de proteção integral à criança e ao adolescente.

Dessa forma, a pergunta pilar no presente trabalho é: **De que forma ocorre o ativismo judicial do MPT, por meio do Projeto Políticas Públicas, para garantir que a Administração Pública cumpra seus deveres constitucionais de proteção integral às crianças e aos adolescentes?**

1.4 Objetivo Geral

No Estado Moderno, a Constituição prevê os direitos e garantias sociais, assim como a delimitação da atuação de todos os órgãos políticos. As políticas públicas, fruto de um Estado Constitucional, são instrumentos de cumprimento das cláusulas constitucionais dos Direitos Fundamentais (TAVARES, 2011). O MPT, como órgão do Ministério Público da União (MPU), também é regido pelo art. 129, inciso II, da Constituição Federal, que incumbe a todos os órgãos do *Parquet*⁹ o dever de controle dos poderes públicos, de modo que estejam em conformidade com a ordem jurídica. O MPT em sua atuação na justiça do trabalho pretende erradicar o trabalho infantil no Brasil, por meio do Projeto Políticas Públicas, assegurando que as diretrizes no orçamento público sejam, prioritariamente, direcionadas às políticas públicas que visem à garantia dos direitos sociais da criança e previnam a inserção de crianças e jovens na parcela economicamente ativa da população.

Partindo das atribuições do MPU, mais especificamente do MPT, e suas ações contra o trabalho infanto-juvenil e considerando sua função jurisdicional e de controle do poder público, o objetivo geral proposto para o presente trabalho foi **identificar a forma como ocorre o ativismo judicial do MPT, por meio do Projeto Políticas Públicas, para garantir que a Administração Pública cumpra**

⁹ “A palavra *Parquet*, que é utilizada comumente em textos jurídicos e em processos judiciais, tem origem francesa e é sinônimo de Ministério Público. O termo remete aos antigos procuradores do rei da França, que ficavam em pé sobre o assoalho (*Parquet*) da sala de audiência, e não se sentavam ao lado dos magistrados, como ocorre hoje.” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, 2014).

seus deveres constitucionais de proteção integral às crianças e aos adolescentes.

1.5 Objetivos Específicos

- Com propósito de alcançar o objetivo geral, foram construídos os seguintes objetivos específicos: descrever e analisar os instrumentos de atuação utilizados pelo MPT para assegurar que o Poder Público cumpra os princípios estabelecidos na Constituição Federal de proteção ao direito fundamental de proteção integral da criança e do adolescente, no âmbito do Projeto Políticas Públicas;
- verificar o conteúdo de Ações Civis Públicas e Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) firmados com o Poder Público no âmbito do programa em foco;
- refletir sobre os limites da legitimidade do MPT na sua atuação no programa em foco;
- descrever e analisar a atuação e o limite da representação funcional dos membros do MPT (Procuradores do Trabalho) no programa em foco; e
- compreender a inter-relação da atuação do MPT com os órgãos da Administração Pública federal, estadual e municipal, e com entidades da sociedade civil, para a implementação do programa em foco.

1.6 Justificativa

A pesquisa pretende mostrar empiricamente e analisar a tendência atual da intervenção judicial nas políticas públicas no Estado Democrático de Direito. O caso retratado será a atuação do MPT no âmbito da Administração Pública, mais especificamente as políticas públicas que visam à proteção do direito a proteção integral da criança e do adolescente, e à erradicação do trabalho infanto-juvenil.

O tema foi selecionado por ser atual nas discussões acadêmicas e políticas. Ademais, não se pode ignorar o foco que se tem dado ao MP e sua constante representação judicial no âmbito público.

Há muito para se analisar nesse ponto, entre outros aspectos: as relações entre os Procuradores do Trabalho e gestores públicos; a questão da própria legitimidade de atuação do MPT em determinadas situações concretas, que leva também à delimitação do limite de atuação de seus membros; e a utilização dos instrumentos judiciais como forma de obrigar o poder público a cumprir um direito constitucional.

Desse modo, intenta-se contribuir com a discussão teórica dos elementos citados, de forma que as áreas de estudo (Direito e Administração Pública), comumente estudadas separadamente, se convirjam em um apanhado teórico que colabore com os debates existentes sobre o tema.

Nesse capítulo foi apresentado o tema do presente trabalho, assim como a contextualização para o tema, os objetivos e a justificativa de escolha do tema. No capítulo 2, serão apresentados os principais conceitos que relacionam à temática da pesquisa: conceito e configuração da administração pública, a separação de poderes, a relação da administração pública com os direitos fundamentais, as políticas públicas, conceituação do ativismo judicial e do papel do MP, em especial do MPT.

No terceiro capítulo, serão apresentados os métodos e técnicas de pesquisa utilizados para responder a pergunta de pesquisa. Esse tem o intuito de caracterizar: o tipo e descrição geral da pesquisa, a organização estudada e o objeto de pesquisa, os participantes da pesquisa, os instrumentos da pesquisa e os procedimentos de coleta de dados.

No capítulo 4, portanto, serão apresentados os resultados obtidos. Partes dos resultados são provenientes de análise documental, principalmente dos TACs e ações civis públicas. A outra parte apresenta os resultados alcançados com as entrevistas.

Por fim, no capítulo 5 são apresentadas as conclusões e recomendações da pesquisa. Reflete-se criticamente sobre os resultados obtidos e os limites apresentados no decorrer do trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo apresenta as contribuições de diferentes teóricos para os principais temas que envolvem a pesquisa. São apresentados conceitos e comentários sobre: administração pública, separação de poderes, relação da administração pública com os direitos fundamentais, políticas públicas, ativismo judicial e papel do MP, em especial do MPT.

2.1 A Administração Pública

O Brasil é um Estado Republicano Federativo formado por entes federativos: a União, 26 Estados, o Distrito Federal e 5.570 municípios.

Por Estado, no contexto do regime federativo, é entendido, segundo Carvalho Filho (2010, p. 2), como “todos os componentes da federação materializam o Estado, cada um deles atuando dentro dos limites de competência traçados pela Constituição”. Portanto, da mesma forma que cria e normatiza os direitos e obrigações a serem seguidos por todos, o Estado também se sujeita a essas regras. O chamado Estado de Direito.

Segundo Carvalho Filho (2010), existem três elementos básicos que formam o Estado: o povo (os seres humanos), o território (base física) e o governo (elemento condutor).

Para evitar a supremacia de um poder sobre o outro, ficou instituído a divisão triparte. Cada poder do Estado possui uma função determinante, mesmo que não estejam atrelados somente a elas. O Legislativo possui, sobretudo, a função normativa, o Executivo a competência de administrar e o Judiciário a de julgar.

Nesse sentido, compreende-se por Administração Pública todas as organizações que se atribuem da função administrativa com o propósito de alcançar o interesse público. Note-se que a Administração Pública não é exclusiva apenas ao poder Executivo, apesar de ser predominante lá (CARVALHO FILHO, 2010).

De acordo com Meirelles (1998, p. 65), “Administração Pública é todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

2.2 A Separação dos Poderes

Como mencionado linhas atrás, o Estado possui as funções de legislar, governar e julgar. É um dos princípios fundamentais regidos pela Constituição. Mais especificamente em seu art. 2º, que diz: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988).

A noção da chamada “tripartição dos poderes”¹⁰ surgiu e é estudada desde a antiguidade. Na antiga Grécia, o filósofo Aristóteles foi um dos primeiros a contribuir teoricamente para esse conceito. Em sua obra *Política*, Aristóteles teorizava sobre as distintas funções do Estado:

Há em todo governo três partes nas quais o legislador sábio deve consultar o interesse e a conveniência particulares. Quando elas são bem constituídas, o governo é forçosamente bom, e as diferenças existentes entre essas partes constituem os vários governos. (ARISTÓTELES, s/d.)

Lenza (2011) explica, no entanto, que dado o momento histórico da composição de sua obra, a conceituação de Aristóteles sobre a separação de poderes era baseado na atuação de um só membro para exercer cada função do Estado, o soberano. Ele possuía poder supremo de comando do Estado, editava os atos (leis), as aplicava, e, eventualmente, julgava as questões decorrentes de tais aplicações.

As contribuições de Aristóteles foram no sentido de apontar as três diferentes funções do Estado, embora no contexto da época elas fossem exercidas pela mesma entidade. Embora o formato defendido por Aristóteles seja divergente da separação de poderes moderna, foi a partir das proposições do filósofo que foi falado, primeiramente, sobre a conveniência de distribuir a tarefa de exercer o poder político (LENZA, 2011). A consolidação do princípio da separação de poderes, segundo Peixinho (2008), foi iniciada a partir da publicação da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, principalmente em seu art. 16, que dispunha sobre a criação de instituições autônomas com funções independentes com a finalidade de evitar o despotismo, comum no antigo regime.

Ao lado de Montesquieu, que será abordado a seguir, Locke propôs um dos conceitos clássicos sobre a teoria da separação de poderes. A visão dele possui

¹⁰ A expressão “separação dos poderes” ou “tripartição dos poderes” é considerada inexata por parte de alguns autores. Isso ocorre em razão de tais termos estarem em contraposição aos princípios da unidade e indivisibilidade do poder. A repartição não ocorre no poder em si, mas nos órgãos do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário) que o detêm. Neste trabalho, optou-se pelo termo “separação de poderes”, que é utilizado no art. 2º da Constituição Federal.

um viés do enfraquecimento do poder absoluto do monarca, dessa forma o poder do rei, que antes abarcava as funções Legislativa, Executiva e Judiciária, passa a concentrar apenas a função Executiva. Desta forma, as outras funções passam a ser exercidas em diferentes instâncias, não possibilitando a manutenção do poder monocrático (ALBUQUERQUE, s/d). Nesse período Montesquieu contribuiu conceituando sobre o tema. Segundo ele: “as funções (do Estado) estariam intimamente conectadas a três órgãos distintos, autônomos e independentes entre si. Cada função corresponderia a um órgão [...]” (LENZA, 2011, p. 43).

É relevante apontar que, no Estado Liberal de Direito, a separação de poderes e a própria lei em si era um meio de meio de garantir liberdade ao indivíduo e defendê-lo de um possível abuso de autoridade por parte do Estado. Portanto, no contexto do Estado liberal de direito, os direitos fundamentais estavam restringidos aos direitos de primeira geração, que limitavam a intervenção do Estado no que diz respeito à interferência na vida privada. Ficaram por isso conhecidos como *direitos negativos* (CAMBI, 2008).

Na mudança para o Estado Social de Direito, inicia-se o exercício dos *direitos positivos*. Segundo Araújo e Nunes Júnior (2003, p. 94):

[...] os direitos fundamentais de segunda geração são aqueles que exigem uma atividade prestacional do Estado, no sentido de buscar a superação das carências individuais e sociais. Por isso em contraposição aos direitos fundamentais de primeira geração – chamados de *direitos negativos* -, os direitos de segunda geração costumam ser denominados *direitos positivos*, pois, como se disse, reclamam não a abstenção, mas a presença do Estado em ações voltadas à minoração dos problemas sociais.

Nesse contexto, dá-se maior atenção às necessidades do cidadão a partir da própria ação estatal. Desse em momento em diante, a separação rígida e absoluta dos poderes do Estado abre espaço para o desenvolvimento de uma convivência mais harmônica, embora independente, de suas funções (CAMBI, 2008).

A mudança dos objetivos do Estado leva, também, à modificação de sua configuração. O Estado passa a priorizar o bem-estar social por meio da função governativa, e as políticas públicas passam a ser um meio de concretizar os direitos sociais. Portanto, com o intuito de promover a dignidade do homem, originou-se uma inter-relação entre as três funções do Estado. Nesse contexto, está inserido o Estado Democrático de Direito (TAVARES, 2011).

A separação de poderes, associada ao modelo do Estado Democrático de Estado, estabeleceu-se em forma de Constituição nos países modernos, embora Lenza (2011) ressalve que o princípio da separação de poderes não carrega mais a rigidez que possuía antes. As realidades históricas e sociais, entre elas a do Brasil, permitiram maior sobreposição entre os poderes. Cabe destacar, também, que a interface entre os poderes sempre foi prevista em alguma medida, nas tarefas de controle de um poder sobre o outro, de freios e contrapesos (*checks and balances*).

Vieira (2007), ao tratar do tema diz que, como em muitos sistemas contemporâneos de separação de poderes, o modelo brasileiro não é tão rígido como o desenhado por Montesquieu. Sobre as funções de cada poder afirma:

[...] o executivo possui poderes de regulação e de decidir administrativamente em certas áreas. O judiciário possui um poder extenso de revisão da legislação e de atos administrativos que estejam em conflito com a Constituição. O legislativo tem mais poder do que simplesmente editar leis gerais e abstratas; pode controlar o executivo e investigar más práticas. (VIEIRA, 2007, p.13).

A possibilidade de transposição de parte das funções de cada poder e a menor rigidez em suas atuações, proporcionados pela ampliação das atividades estatais, revelam uma nova configuração da teoria de separação de poderes no Estado contemporâneo. Fala-se, atualmente, na “colaboração entre poderes” (ARAÚJO; NUNES JÚNIOR, 2003, p. 312).

A ideia inicial na criação do sistema de divisão dos poderes era evitar a concentração de poder mediante o sistema de contrapesos. Atualmente, a noção de freios e contrapesos é orientada a uma relação harmônica entre os poderes. Cada poder mantém sua independência e autonomia no cumprimento de suas atribuições, mas controla um ao outro no intuito de evitar a arbitrariedade. Isso abre espaço para a manutenção do respeito aos direitos individuais (ARAÚJO; NUNES JUNIOR, 2003).

O sistema de divisão de poderes, conforme conceituado por Araújo e Nunes Júnior, no parágrafo anterior, está no sentido da perspectiva política, ou seja, do controle que cada poder deve ter sobre o outro, visando que não ocorra a centralização do poder. A perspectiva jurídico-administrativa estabelece as funções a serem exercidas, como condição do Estado democrático de direito, por cada poder de forma independente. Embora Montesquieu afirme que essas funções não possam ser totalmente separadas, e nem mesmo é conveniente, como no caso de haver a

necessidade de julgamento pelos pares em situações de crimes políticos (WEFFORT, 2001).

Vale ressaltar que o processo histórico que levou à menor rigidez entre as funções exercidas pelos poderes e que proporcionou, pelo menos em tese, uma coatuação harmônica entres eles, também proporcionou que cada poder incorporasse em suas funções algumas tarefas típicas de outro poder, em princípio sem ferir o princípio constitucional de separação de poderes.

O princípio de separação de poderes atual, nos moldes constitucionais do Estado Democrático, deve buscar a colaboração de tais poderes para proteger os direitos dos cidadãos por meio da democracia, garantindo os direitos individuais e sendo um instrumento para proteger os direitos fundamentais (CAMBI, 2009).

2.2.1 Administração pública e os direitos fundamentais

Os direitos fundamentais surgiram e se concretizaram nas Constituições por meio de um longo processo histórico. Segundo Bobbio (1992, p.5), eles “são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas”.

Os direitos fundamentais, numa primeira fase, confundem-se com as garantias liberais clássicas, vindas dos franceses e ingleses. Essa primeira impressão ocorre exatamente pela configuração dos direitos fundamentais orientar-se à proteção do indivíduo. Por esse motivo, as primeiras constituições possuírem um cunho liberal e centrado no individualismo, como referido anteriormente. Posteriormente, no Estado com as bases do bem estar social são agregados os direitos econômicos, sociais, culturais e políticos, após as reivindicações dos indivíduos que não estavam inseridos no campo de proteção do Estado Liberal. “Já nas constituições contemporâneas a “[...] constituição e direitos fundamentais” estão umbilicalmente associados” (PEIXINHO, 2008, p. 25).

Na literatura atual, costumam-se dividir os direitos fundamentais em pelo menos três dimensões¹¹. Oliveira (2007) afirma que a primeira dimensão é oriunda do pensamento liberal do século XVIII, já comentado. São de caráter individualista e

¹¹ Segundo Oliveira (2007), o termo apropriado é *dimensão* e não *geração* como ainda se costuma conceituar. Isso ocorre pelo fato de os direitos fundamentais ocorrerem a partir de vários momentos contínuos que culminou a noção que existe hoje. A palavra geração suscita períodos isolados nesse contexto, o que não foi o que ocorreu de fato.

pregam a não intervenção do Estado. Nele “englobam-se os direitos à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade, à participação política, entre outros direitos que passaram a ser referidos genericamente como direitos civis e direitos políticos” (OLIVEIRA, 2007, p. 13).

A segunda dimensão dos direitos fundamentais abarca os direitos sociais, econômicos e culturais. Formaram-se a partir da percepção de que os direitos à igualdade e a liberdade, disseminados até então, não estavam sendo de fato aplicados ou eram insuficientes. Portanto, em meados do século XIX, percebeu-se que para a efetivação desses direitos – relativos a saúde, educação, trabalho, assistência social etc. – seria necessária uma atuação mais ativa do Estado (OLIVEIRA, 2007).

Conhecidos por pertencerem à coletividade e representarem as questões de solidariedade e fraternidade, os direitos fundamentais de terceira dimensão formaram-se a partir das reivindicações, surgidas no período, que demandavam proteção ao grupo humano. Tiveram início especialmente a partir da metade do século XX. Induziu-se uma série de reflexões que levaram aos direitos envoltos nessa dimensão, como desenvolvimento, paz, meio ambiente e qualidade de vida, entre outros (OLIVEIRA, 2007).

Nesse contexto, o modelo de Constituição formalista metodológica do liberalismo clássico, com destaque para o princípio da liberdade, progressivamente dá lugar a uma Constituição engajada. Passa-se a tentar materializar todos os direitos essenciais necessários à manutenção da dignidade humana (PEIXINHO, 2008, p.25).

O Estado, nas bases democráticas de direito, não pode se abster de seu papel de promover e garantir os direitos fundamentais. Deve, por meio de seu aparato administrativo, fomentar ações de modo e quantidade suficientes para cumprir as cláusulas constitucionais que versam sobre os direitos fundamentais. Segundo Mendes (1993, p. 44):

[...] os direitos fundamentais são, a um só tempo, direito subjetivos e elementos fundamentais da ordem constitucional objetiva. Enquanto direitos subjetivos, os direitos fundamentais outorgam aos titulares a possibilidade de impor os seus interesses em face dos órgãos obrigados. Na sua dimensão como elemento fundamental da ordem constitucional objetiva, os direitos fundamentais – tanto aqueles que não asseguram, primariamente, um direito subjetivo, quanto aqueles concebidos como garantias individuais – formam a base do ordenamento jurídico de um Estado de Direito Democrático.

Nesse contexto, o Estado possui a obrigação de respeitar os valores fundamentais assentado no Estado brasileiro, conforme o art. 1º da Constituição Federal¹², mesmo na possibilidade de escassez de recursos públicos. A satisfação desses direitos se dá primordialmente no âmbito da Administração Pública, ou seja, por meio do exercício da função administrativa que o Estado tornara efetiva os valores fundamentais consagrados na administração. Oliveira (2007) complementa:

À Administração Pública a cabe o papel de principal agente da realização do interesse público, no sentido acima referido. Isso significa que a efetivação dos direitos sociais, econômicos, culturais e de todos os demais direitos consagrados constitucionalmente dependem, rigorosamente, de uma ação administrativa (OLIVEIRA, 2007, p.17).

Nesse cenário, as políticas públicas surgem como uma forma de ação administrativa voltadas à promoção dos direitos fundamentais preceituados na Constituição de 1988 (FREY, 2000). Elas serão tratadas no próximo tópico deste capítulo.

2.3 As Políticas Públicas

O campo de políticas públicas ainda é uma ciência relativamente recente no contexto histórico de nosso país. O seu surgimento como campo área de conhecimento e disciplina acadêmica, segundo Souza (2006), ocorre nos Estados Unidos da América (EUA), porém, embasado nos estudos da área que ocorriam Europa, onde as análises eram voltadas para o papel do Estado e suas instituições. Nos EUA, no entanto, esse campo de estudo surge na academia com um cunho de estudo mais direcionado às ações do governo, e não nas bases teóricas do papel do Estado.

Ainda de acordo com Souza (2006), o pressuposto analítico que consolidou as políticas públicas como campo de estudo, é o de que, em democracias estáveis, a ação do governo é passível de ser formulada cientificamente e analisado por pesquisadores. Nesse contexto, essa área surge como uma subárea de grande importância da ciência política, como ramo de estudo

¹² Título I – Dos Princípios Fundamentais. Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político. (BRASIL, 1998).

que busca determinar as razões que levam o governo a agir de determinadas formas em situações específicas.

Teixeira (2002, p. 2) conceitua esse campo de estudo da seguinte maneira:

Políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. [...] As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais.

As definições de políticas públicas, a exemplo da colocada acima, direcionam seus eixos ao local onde os interesses e ideias se desenvolvem, ou seja, para o governo. Em sua maioria, assumem essa perspectiva de que o todo possui mais impacto do que o indivíduo. Dessa forma, percebe-se o foco dos estudos em políticas públicas para instituições governamentais. Dye (1984) corrobora com esse argumento, quando define política pública simplesmente como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (DYE, 1984, *apud* SOUZA 2006, p. 21).

À vista disso, Souza (2006, p. 26) completa: “A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”.

O núcleo do processo de uma política pública, no entanto, é muito mais complexo. “Elaborar uma política pública significa definir *quem* decide o *quê*, *quando*, com que *consequências* e para *quem*” (TEIXEIRA, 2002, p. 2). Portanto, para caracterizar uma política como pública, e não apenas uma política governamental, tem que se verificar para “quem” são destinados seus resultados e benefícios, e se esses beneficiários participam do processo de elaboração dessa política por meio de debates.

A participação cada vez mais ativa da sociedade civil nas questões de interesse público torna a publicização das ações governamentais algo fundamental, principalmente, pelo fato de que as políticas públicas “tratam de recursos públicos diretamente ou através de renúncia fiscal (isenções), ou de regular relações que envolvem interesses públicos” (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

Todo esse processo de evolução conceitual em torno das políticas públicas somente se torna possível devido aos múltiplos atores envolvidos no processo. Segundo Secchi (2010), existem os atores políticos, os designados politicamente, os burocratas, juízes, atores não governamentais e os destinatários da política, um dos mais importantes atores nesse processo, entre outras partes interessadas.

Tais atores são essenciais nas arenas políticas, espaços onde ocorrem as relações/interações entre os atores estatais e sociais (SECCHI, 2010). Eles balizam suas ações para determinar as respostas às demandas individuais e coletivas. Cada configuração de diferentes tipos de atores forma diferentes tipo de arenas. Nesse contexto, o Judiciário tem atuado fortemente no julgamento de demandas e, também, na garantia da implementação de políticas públicas (SECCHI, 2010).

Esse fenômeno muitas vezes chamado de judicialização de políticas públicas inclui o Judiciário no gama de atores que fazem parte, de alguma forma, dos processos referentes às políticas públicas.

Entre os fatores que levam ao processo a inserção do Judiciário no campo das políticas públicas, são citadas a inoperância do Legislativo e a avidez do Executivo em estender suas funções. Mas se coloca em relevo principalmente a necessidade de atender as demandas acerca dos direitos fundamentais previstos na Constituição. À vista disso, surgem os atores jurídicos no controle da Administração Pública, com o intuito de suprir as demandas sociais. Conforma-se assim o denominado ativismo judicial (TAVARES, 2011).

2.4 O Ativismo Judicial

2.4.1 Comentários Gerais

Em diferentes partes do mundo, principalmente após o fim da Segunda Guerra Mundial, os países do ocidente, em diferentes ocasiões, presenciaram seus sistemas jurídicos como protagonistas nas questões políticas de grande abrangência, inclusive na implementação de políticas públicas e temas sociais diversos. Houve “um avanço da justiça constitucional sobre os espaços da política majoritária, que é aquela feita no âmbito do Legislativo e Executivo” (BARROSO, 2009, p.1).

Tal fenômeno é chamado de ativismo judicial e tem como precedente a chamada “judicialização da política” ou “politização do direito”, cujo significado geral remete à intervenção judicial na arena política, mediante uma postura proativa. Nesse sentido, questões de cunho político e social de grande abrangência vêm sendo analisadas no Poder Judiciário ou em órgãos com grande representação funcional do direito, como Ministério Público (MP) (HESS, 2011).

No Brasil, o nascimento da judicialização da política, segundo Barroso (2009, p. 3), deu-se com o processo de redemocratização que gerou a Constituição de 1988. O Judiciário de função majoritariamente técnico-especializado abre espaço para um Poder Judiciário de grande força política, capaz de confrontar os demais poderes no intuito de fazer valer as premissas constitucionais. Além disso, o ambiente democrático recém-instituído proporcionou um novo sentido na cidadania. A população passa a procurar ter um maior nível de informação sobre seus direitos, buscando-os no Judiciário quando necessário.

Outras duas grandes causas ajudaram a estabelecer o sentido da judicialização da política no país, segundo Barroso (2009, p. 3-4):

A segunda causa foi a constitucionalização abrangente, que trouxe para a Constituição inúmeras matérias que antes eram deixadas para o processo político majoritário e para a legislação ordinária. [...] Foi potencializada entre nós com a Constituição de 1988. [...] Constitucionalizar uma matéria significa transformar Política em Direito. [...] é disciplinada em uma norma constitucional, ela se transforma, potencialmente, em uma pretensão jurídica, que pode ser formulada sob a forma de ação judicial.

A terceira e última causa da judicialização [...] é o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade: [...] de controle incidental e difuso, pelo qual qualquer juiz ou tribunal pode deixar de aplicar uma lei, em um caso concreto que lhe tenha sido submetido, caso a considere inconstitucional; e o de controle por ação direta, que permite que determinadas matérias sejam levadas em tese e imediatamente ao Supremo Tribunal Federal (STF).

À vista disso, o Poder Judiciário no Brasil vem apresentando uma posição ativista. As decisões consideradas assim estão em grande parte relacionadas à efetivação dos direitos fundamentais trazidos pela Constituição Federal. O ativismo judicial, nesse sentido, está relacionado a “[...] uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance” (HESS, 2011; BARROSO, 2009, p. 6).

Peixinho (2008, p. 14) acrescenta dizendo que “a Judicialização da Política é um instrumento democrático de concretização dos direitos fundamentais mediante a atuação ativista do Poder Judiciário sempre de acordo com a Constituição e com os princípios democráticos”. A postura ativista é revelada através

da “[...] imposição de condutas ou de abstenção ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas” (BARROSO, 2009, p. 6).

O papel ativista do Judiciário, nesse sentido, torna-se um instrumento de implementação de políticas públicas, além de ser necessário na sua correção, fiscalização e complementação. Assim, faz-se importante também na formulação de novas políticas, visando a garantir o “mínimo existencial” (CAMBI, 2010).

Em sentido geral, o ativismo judicial, além de se referir a um novo estatuto dos direitos fundamentais, também alude à superação do modelo de separação de Poderes do Estado, quando questões como o risco à democracia são levantadas (MACIEL; KOERNER, 2002).

2.4.2 Críticas ao Ativismo Judicial: legitimidade e limites de intervenção

Evocando o princípio de separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição, os poderes, apesar de independentes, devem ser harmônicos entre si. Devem trabalhar conjuntamente no alcance dos objetivos fundamentais do Estado. Nesse sentido, a função do Poder Judiciário seria garantir a conformidade dos atos estatais com os objetivos previstos na Constituição (GRINOVER, 2010).

Os direitos fundamentais impõem necessariamente a formulação de políticas públicas que garantam as condições mínimas da dignidade humana, o “mínimo existencial”. Portanto, exigem a positivação de ações por meio do Estado. (TORRES, 2009).

Embora a formulação e a execução das políticas públicas dependam da investidura política daqueles eleitos por voto popular, não significa que elas sejam função estrita da conformação do Poder Legislativo, nem do Poder Executivo. Na ocasião de tais Poderes se revelarem inabilitados em cumprir com eficácia tais direitos, através de inércia ou comportamento abusivo, ficaria justificada a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário. “Entretanto, esse poder não deve ser realizado de forma discricionária, sem levar em considerações as políticas públicas existentes, bem como as peculiaridades do caso analisado” (ARENHART, 2009; RIBEIRO, 2013, p. 8).

No entanto, toda essa contextualização sobre o ativismo do Judiciário divide a doutrina e o meio acadêmico. Bobbio já dizia que a postura do Poder Judiciário em intervir nas relações sociais, como um ator político, “encontra limites

na própria legalidade e legitimidade de sua atuação” (BOBBIO, 1992, *apud* HESS, 2011, p. 261).

Maciel e Koerner (2002) afirmam que parte dos autores sobre o tema nega a supremacia dos órgãos do MP sobre o Poder Judiciário e que o segundo, de forma alguma, estaria sendo substituído pelo primeiro. A atuação do MP seria “de complementaridade e interdependência entre os poderes do Estado, a mídia, a cidadania organizada e os indivíduos”. Portanto, para a solução de conflitos coletivos, o MP seria apenas um integrante da rede institucional necessária para resolução desses conflitos. Nesse sentido, o MP não poderia substituir o Judiciário, principalmente, por funcionar como um órgão cuja função é intervir e fiscalizar o cumprimento do direito. (CARELLI, 2011; MACIEL; KOERNER, 2002, p. 126).

Arantes (2002) vai mais além e diz que o MP caracteriza-se mais como uma organização mediadora entre agentes sociais e políticos na resolução de seus conflitos, do que como agente da judicialização. Ademais, apesar de dispor dos mecanismos jurídicos e legitimidade para propor ações judiciais, o MP não possui os instrumentos efetivos e direitos para julgar e punir.

Barroso (2009) argumenta que, embora os membros dos Poder Judiciário não se configurem como agentes políticos escolhidos de forma democrática, não deixam de ser um poder político, inclusive possuindo o poder de invalidar atos emanados pelos outros dois Poderes.

A legitimidade em sua atuação, segundo o mesmo autor, possui duas justificativas: uma normativa, propiciada pelo fato de estarem atribuídas na Constituição reservas do poder político ao Poder Judiciário; e uma justificativa filosófica, que tem como base o Estado Constitucional Democrático. Nesse sentido, constitucionalismo “significa poder limitado e respeito aos direitos fundamentais. O Estado de Direito como expressão da razão”. Já democracia significa “[...] governo do povo” (BARROSO, 2009, p. 11).

Na primeira justificativa, o Poder Judiciário, ao aplicar as leis e a Constituição, estaria concretizando, mesmo que indiretamente, a vontade do legislador escolhido pelo povo para representá-los, embora isso reafirme a lógica da separação de poderes. Cabe ao Judiciário, nesse contexto, dar sentido a expressões que aceitam múltiplos significados, como dignidade da pessoa humana. Já na segunda justificativa, entre a distância dos conceitos de constitucionalismo e democracia, entrariam questões antagônicas que se encontram nos polos da

verdade e da razão, do direito fundamental e da vontade majoritária. Nesse âmbito, seria comum surgirem conflitos viabilizando a atuação do Judiciário (BARROSO, 2009).

À vista disso, se o respaldo para as funções estatais se encontra na Constituição, e nela é prevista ao Judiciário garantir a aplicação dos direitos fundamentais, mesmo nas zonas de conflitos, não se pode esperar que o Poder Judiciário atue como mero validador das decisões do Legislativo e Executivo. A função exercida pelo Judiciário é chamada por Cambi (2008) de *sócio-terapêutica*, ou seja, atua na correção de eventuais desvios nas ações que levam à proteção dos direitos fundamentais, não estando ele restrito ao aspecto legal de tudo, mas atuando ao lado dos outros Poderes para assegurar eficácia política (CAMBI, 2008, p. 97).

Nesse contexto e considerando o arranjo institucional vigente de separação de poderes, com funções distintas que baseiam suas ações na Constituição, em caso de interpretações divergentes da Constituição, o Judiciário tem a última palavra na decisão, não significando, no entanto, que toda questão deva ser definida por meio do tribunal e muito menos legítimo o abuso em sua atuação (BARROSO, 2009).

Hess (2011, p.266) defende que a intervenção judiciária sob o “manto do ativismo judicial” deve ser regulada com base no controle da razoabilidade e proporcionalidade¹³ do ato político, previstos na Constituição. Grinover (2008) complementa afirmando que esses dois princípios devem ser pautados na atuação judicial, pois se ajustam de maneira justa e na proporção adequada os instrumentos utilizados para se atingir os fins propostos em matéria de política pública.

Por fim, é inegável o fortalecimento do Judiciário após a Constituição de 1988 elencar os direitos fundamentais. No entanto, abriu-se espaço especialmente para o fortalecimento do MP. Ele tem ganhado muita relevância em matéria de ativismo judicial nas esferas federal e estadual, principalmente por meio das ações civis públicas (ARANTES, 2002).

¹³ Ambos previstos no art. 5º da Constituição: [...]

V – é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem; [...]

LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

2.5 O Papel do Ministério Público

2.5.1 Comentários Gerais

Com o processo de redemocratização do sistema político brasileiro iniciado em 1985 e que teve como resultado a Constituição Federal de 1988, houve mudanças no processo de decisão política principalmente no âmbito da Justiça, formada pelo Judiciário em senso estrito, Defensoria Pública, polícias e o MP (CARVALHO; LEITÃO, 2010).

Entre as organizações citadas, a que mais mudou após a Constituição de 1988 foi, sem dúvida, o MP. Grande parte das mudanças institucionais ocorridas no MP, durante a transição democrática, deu-se pela própria liderança do órgão, que conseguiu ampliar seus poderes. Nesse contexto, o MP passa “a construir sua nova identidade institucional, conquistando independência e aproximando-se pretensiosamente da figura de quarto poder da República” (ARANTES, 1998, *apud* MACIEL; KOERNER, 2002, p. 119).

Nesse o ponto, o MP deixa de ser vinculado ao Executivo e ganha autonomia funcional, passando assim a ser independente dos três poderes. Ademais, foi adicionada em seus *status* a função de representante da sociedade. Nesse contexto, o MP revelou-se um grande agente político (ARANTES, 2002; CARVALHO; LEITÃO, 2010).

O MP, nos termos do art. 127 da Constituição Federal, é tido como uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Tem tido grande força na atuação para concretização dos direitos fundamentais. Isso ocorre, sobretudo, porque o MP pode exigir a implementação de políticas públicas que atenderão determinado direito, em casos de omissões ou disparidades (ARANTES, 2002).

Nesse sentido, Pereira (2011, p. 1) considera o MP como uma “instituição jurídica de vanguarda”, já que não está diretamente vinculado a um dos três poderes. Note-se, contudo, que ele se insere no conjunto de organizações que integram a Justiça, como anteriormente explicado.

No contexto da judicialização, deve ser destacado que o termo não está restringido à atuação de juízes, mas também de profissionais de outras carreiras, em especial dos membros do MP, que segundo Maciel e Koerner (2002, p.57), “seriam

os responsáveis pela judicialização da política, por utilizar ‘excessivamente’ suas atribuições para levar os conflitos à justiça, ou para resolvê-los extrajudicialmente, tendo a lei e seu *savoir-faire*¹⁴ como referência”.

2.5.2 O Ministério Público do Trabalho (MPT)

O histórico da formação e desenvolvimento do MPT coincide com a história da Justiça do Trabalho.

A instituição da Justiça do Trabalho teve início com a criação do Conselho Nacional do Trabalho (CNT), em 1923. Esse órgão de função administrativa era ligado ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, e tratava dos assuntos de matéria trabalhistas e julgamento de processos previdenciários (MARTINS FILHO, 1997).

O CNT era integrado por procuradores que possuíam a função de emitir os pareceres dos processos trabalhistas do Ministério, portanto sendo encarregado de fornecer consultoria sobre os assuntos legais da área trabalhista. Martins Filho (1997) afirma, nesse sentido, que esse primeiro lote de procuradores e suas atribuições levaram ao início do que seria o MPT.

A Justiça do Trabalho foi formalmente criada em 1934, vinculada ao Executivo, e tratava dos julgamentos de questões trabalhistas da época. Em 1939, por meio de um decreto-lei¹⁵, a Justiça do Trabalho passou por grande reforma em sua estrutura, passando a ser hierarquicamente dividida em: Conselho Nacional do Trabalho, Conselhos Regionais do Trabalho e Juntas de Conciliação (MARTINS FILHO, 1997).

O decreto-lei ainda estabeleceu a criação das Procuradorias Regionais do Trabalho (PRT) que, de acordo com Martins Filho (1997) possui muitas similaridades com as procuradorias que atualmente formam o MPT. As PRTs “desde as suas origens, [tinham] feição de MP, na medida em que seu objetivo era a defesa do interesse público [...] emitir parecer nos conflitos coletivos de trabalho (MARTINS FILHO, 1997, p. 27).

Em 1943, o MPT ganha destaque no ramo trabalhista, principalmente com a inserção na CLT do art. 736, onde eram listadas as atribuições do órgão. No entanto, o MPT passa a integrar o MPU apenas em 1951, quando foi editada a Lei nº

¹⁴ Significando habilidade para executar algo.

¹⁵ Decreto-Lei nº 1.237/1939.

1.341. Nesse contexto, o MPT ainda era vinculado ao Poder Executivo (MARTINS FILHO, 1997)

Foi com a Constituição de 1988 que o *Parquet* trabalhista incorporou todas as funções institucionais do MP¹⁶, passando a ser autônomo em suas funções e independente dos três poderes¹⁷.

O ramo do trabalho, representado pelo MPT, possui atualmente a função de defesa da ordem jurídica trabalhista e dos direitos intransponíveis dos trabalhadores. Além da Constituição, o MPT utiliza como fontes normativas as leis sobre os direitos humanos e do trabalho, e os instrumentos determinados pela Organização Internacional do Trabalho – OIT (PEREIRA, 2011, p. 43).

Nesse contexto, estabeleceu-se a seguinte missão para o MPT:

Defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis no âmbito das relações de trabalho, contribuindo para a proteção dos interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e para a concretização dos ideais democráticos e da cidadania.

Carelli (2011) afirma que nas ações do MPT, os direitos fundamentais aparecem sempre como fundamento, mesmo em situações em já existam normas expressas que, em princípio, seriam suficientes na defesa da tutela pretendida.

Em situações que não haja normas jurídicas preexistentes para determinado bem ou situação jurídica, o *Parquet* utilizados princípios dos direitos fundamentais e direitos humanos para criar uma obrigação perante a lei, independente de normas ou lei expressas, para atingir a proteção pretendida. Desse modo, “seja quando são utilizados como princípio legitimador da norma, seja quando acionados como norma, os direitos fundamentais aparecem como ponto de partida, ou norte, para a atuação do *Parquet* laboral” (CARELLI, 2011, p. 62).

O MPT atua em três principais frentes de defesa dos direitos sociais:

- como órgão interveniente, emitindo pareceres jurídicos e participando de julgamentos na Justiça do Trabalho;
- como órgão agente, mediando conflitos de natureza trabalhista, recebendo denúncias e fiscalizando o cumprimento do direito; e

¹⁶ O Ministério Público abrange o Ministério Público dos Estados, que não é dividido em ramos de atuação, e o Ministério Público da União (MPU) que é formado pelo Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público Militar (MPM), Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). (CARVALHO; LEITÃO, 2010).

¹⁷ Conforme sua Lei Orgânica (Lei Complementar nº 75/1993).

- como indutor de políticas públicas, onde interage com a sociedade por meio, principalmente, de audiências públicas, e desenvolve ações com auxílio de parceiros, incluindo órgãos públicos, organizações não-governamentais (ONGs), sindicatos e sociedade civil (PEREIRA, 2011).

2.5.3 Instrumentos de atuação: judicial e extrajudicial

Conforme elucidado por Pereira (2011) e explicado no tópico anterior, o MPT (e demais órgãos do MP) possui diferentes possibilidades de ações frente à resolução de determinado conflito.

A Lei Complementar nº 75/1993, a Lei Orgânica do Ministério Público da União (MPU), traz o rol de atribuições e instrumentos conferidos ao MPT. A mesma lei complementar institui duas principais formas de atuação do órgão, a judicial e a extrajudicial.

De forma judicial, o art. 83 da mesma lei complementar citada prevê treze tarefas¹⁸ para o MPT. O MPT atua como órgão agente, passando a ser mediador e

¹⁸ Art. 83. Compete ao Ministério Público do Trabalho o exercício das seguintes atribuições junto aos órgãos da Justiça do Trabalho:

- I – promover as ações que lhe sejam atribuídas pela Constituição Federal e pelas leis trabalhistas;
- II – manifestar-se em qualquer fase do processo trabalhista, acolhendo solicitação do juiz ou por sua iniciativa, quando entender existente interesse público que justifique a intervenção;
- III – promover a ação civil pública no âmbito da Justiça do Trabalho, para defesa de interesses coletivos, quando desrespeitados os direitos sociais constitucionalmente garantidos;
- IV – propor as ações cabíveis para declaração de nulidade de cláusula de contrato, acordo coletivo ou convenção coletiva que viole as liberdades individuais ou coletivas ou os direitos individuais indisponíveis dos trabalhadores;
- V – propor as ações necessárias à defesa dos direitos e interesses dos menores, incapazes e índios, decorrentes das relações de trabalho;
- VI – recorrer das decisões da Justiça do Trabalho, quando entender necessário, tanto nos processos em que for parte, como naqueles em que officiar como fiscal da lei, bem como pedir revisão dos Enunciados da Súmula de Jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho;
- VII – funcionar nas sessões dos Tribunais Trabalhistas, manifestando-se verbalmente sobre a matéria em debate, sempre que entender necessário, sendo-lhe assegurado o direito de vista dos processos em julgamento, podendo solicitar as requisições e diligências que julgar convenientes;
- VIII – instaurar instância em caso de greve, quando a defesa da ordem jurídica ou o interesse público assim o exigir;
- IX – promover ou participar da instrução e conciliação em dissídios decorrentes da paralisação de serviços de qualquer natureza, oficiando obrigatoriamente nos processos, manifestando sua concordância ou discordância em eventuais acordos firmados antes da homologação, resguardado o direito de recorrer em caso de violação à lei e à Constituição Federal;
- X – promover mandado de injunção, quando a competência for da Justiça do Trabalho;
- XI – atuar como árbitro, se assim for solicitado pelas partes, nos dissídios de competência da Justiça do Trabalho;
- XII – requerer as diligências que julgar convenientes para o correto andamento dos processos e para a melhor solução das lides trabalhistas;

árbitro dos conflitos de natureza trabalhista envolvendo os trabalhadores, empresas, sindicatos e até mesmo o poder público. Nesse sentido, o MPT atua fiscalizando o cumprimento das leis que trazem em seu conteúdo normas sobre o trabalho e, para isso, recebe denúncias de possíveis descumprimentos dessas normas, inclusive denúncias anônimas (PEREIRA, 2011).

As denúncias, por sua vez, são investigadas em forma de procedimentos preparatórios ou inquéritos civis¹⁹, onde são reunidos depoimentos, documentos e demais provas, inclusive por investigação *in locu*. Concluída a fase investigatória e sendo comprovadas ilicitudes, os membros do MP possuem a prerrogativa de utilizar determinados instrumentos de atuação no sentido de resolver inconformidades com as normas (PEREIRA, 2011).

O principal instrumento utilizado na atuação judicial do MPT é a ação civil pública. Regida pela Lei nº 7.347/1985 é “usada para postular, perante o Poder Judiciário Trabalhista, uma sentença condenatória em obrigações de fazer e não fazer, em indenizações reparatórias, bem como por danos morais coletivos” (PEREIRA, 2011, p. 44).

O art. 84 da Lei Complementar nº 75/1993 regula as formas extrajudiciais de ação do MP.²⁰ Nesse sentido, ganham destaques os termos de ajustamento de conduta (TACs), previstos no art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/1985, a mesma lei que prevê as ações civis públicas:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: [...]

XIII – intervir obrigatoriamente em todos os feitos nos segundo e terceiro graus de jurisdição da Justiça do Trabalho, quando a parte for pessoa jurídica de Direito Público, Estado estrangeiro ou organismo internacional.

¹⁹ O Procedimento Preparatório é um instrumento [...] aconselhável quando uma representação oferecida junto ao órgão ministerial não traz uma especificação fática, mas, somente situações genéricas ou insinuações, bem ainda, quando há dúvida fundada de que a hipótese não diz respeito a interesses difusos e coletivos. É também cabível quando de notícia trazida pela imprensa ou por algum cidadão que se revele séria e mereça atenção do Ministério Público [...] com o fim colimado de realizar esclarecimentos ou apurações preliminares para que, se for o caso, se instaure o *inquérito civil* fundamentadamente.

²⁰ Art. 84. Incumbe ao Ministério Público do Trabalho, no âmbito das suas atribuições, exercer as funções institucionais previstas nos Capítulos I, II, III e IV do Título I, especialmente:

- I – integrar os órgãos colegiados previstos no § 1º do art. 6º, que lhes sejam pertinentes;
- II – instaurar inquérito civil e outros procedimentos administrativos, sempre que cabíveis, para assegurar a observância dos direitos sociais dos trabalhadores;
- III – requisitar à autoridade administrativa federal competente, dos órgãos de proteção ao trabalho, a instauração de procedimentos administrativos, podendo acompanhá-los e produzir provas;
- IV – ser cientificado pessoalmente das decisões proferidas pela Justiça do Trabalho, nas causas em que o órgão tenha intervindo ou emitido parecer escrito;
- V – exercer outras atribuições que lhe forem conferidas por lei, desde que compatíveis com sua finalidade.

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

Esse instrumento tem por finalidade colher o compromisso dos investigados em obrigações de fazer ou não fazer, para solver as irregularidades constatadas, sob pena de pagamento de multa em caso de descumprimento. O TAC pode ser executado na Justiça do Trabalho, caso as obrigações não sejam cumpridas (PEREIRA, 2011).

2.5.4 Representação Funcional do MP

Motta (2012) afirma que a representação funcional no contexto do direito estatal surgiu nos anos 30, durante a era Vargas. A representação política, no período, possuía uma tradição de estar acompanhada a uma representação funcional. Tal tradição tem persistido ao longo dos anos no campo político brasileiro, e é vigente até os dias de hoje.

Após a Constituição de 1988 houve uma ampliação dessas representações, “tendo em destaque as instituições jurídicas como o Ministério Público [...], sendo este encarregado de defender legalmente os direitos coletivos e difusos da sociedade” (MOTTA, 2012, p. 200).

Desse modo, o termo representação, tanto política quanto funcional, remete a instituições e membros do direito, devido ao papel desempenhado por eles de constituírem um canal de representação entre a sociedade e o Estado (MOTTA, 2012).

Nesse sentido, a denominação para os membros do MP é Procurador, quando forem do MPT e MPF, e Promotor para os integrantes do MPM, MPDFT e Ministério Público do Estado (PEREIRA, 2011).

Os integrantes do MP, procuradores e promotores, ingressam em suas carreiras por meio de concurso público e provas de títulos. Gozam de independência e autonomia funcional. Tais características, que também fazem parte do MP como organização, tornam seus membros diferentes dos outros agentes estatais, principalmente pelo fato de não haver tanta limitação em sua atuação pelos vínculos hierárquicos. Nesse contexto, “os membros do Ministério Público são agentes políticos” (PEREIRA, 2011, p.1).

De maneira geral, o agente político é a um agente do poder, recebendo da Constituição diretrizes de como exercer suas funções. Dentro das diretrizes está

o estabelecimento das qualificações dos membros do MP, “que, nitidamente, se distingue dos servidores públicos em geral, como, por exemplo, no que se refere ao direito de receber remuneração na forma de subsídios” (PEREIRA, 2011, p. 42).

Em outra corrente, Maciel e Koerner (2002) apontam para a afirmação dos membros do MP quanto à hipossuficiência da sociedade civil em defender seus direitos e deveres, e da incapacidade das instituições políticas no cumprimento de seus papéis. Tais motivos levariam à exaltação do voluntarismo político dos membros do MP, mas na verdade o papel ativo dos promotores e procuradores no âmbito dos direitos coletivos remeteria à sua função profissional, delimitada pelo desenho institucional do MP.

Kerche (2003) enquadra os procuradores e promotores na esfera “negativa” da humanidade, afirmando que “os homens não são anjos e ao serem admitidos em um concurso público, como acontece para selecionar os Promotores, não são transformados em anjos” (KERCHE, 2003, *apud* CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 406).

2.6 As políticas públicas de crianças e adolescentes

A contar da primeira lei sobre o tema aprovada na Inglaterra, durante a Revolução Industrial, a luta contra o trabalho infantil já completou mais duzentos anos. Desde então, tanto no Brasil quanto internacionalmente discute-se a exploração econômica de crianças. “Desses debates resultaram Convenções internacionais, Declarações, Planos de Ação – locais e de escala global –, enquanto legislações nacionais têm se desenvolvido para outorgar a proteção devida à infância e à adolescência” (CORRÊA, 2013, p. 17).

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), no ano de 1919, normatizou a idade mínima necessária para ingressar em trabalhos na indústria e construção (Convenção nº 5). Ao longo dos anos, a organização ampliou a proteção das crianças e adolescentes, abrangendo mais ramos de trabalho e delimitando mais regras. Atualmente as Convenções nº 138²¹ e 182 integram os aparatos normativos mais utilizados no tema (CORRÊA, 2013).

²¹ Estabelece, entre outros assuntos, a idade mínima de quinze anos para admissão em emprego, sendo a idade mínima dezoito anos quando a atividade oferece qualquer tipo de risco físico, psicológico ou moral.

A Convenção nº 182 é particularmente importante, pois estabelece a obrigação aos países conveniados de implementar, em caráter prioritário, políticas públicas que visem à erradicação do trabalho infanto-juvenil, além do combate às práticas de escravidão, abuso sexual, pornografia e atividades ilícitas, como o tráfico de drogas (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1999).

No Brasil, a legislação sobre o tema somente se fortaleceu com a Constituição Federal de 1988. Partiu-se de esfera assistencialista e excludente do antigo Código de Menores²² e entrou-se no conceito da proteção integral das crianças e adolescentes. Eles passam a ser “sujeito titular de direitos civis, humanos e sociais, tutelados com prioridade absoluta de atendimento” (LIMA, 2006, p.1).

Contudo, entre os anos de 2000 e 2010, estima-se que o trabalho infantil aumentou no país em 1,56% para crianças na faixa etária entre dez e treze anos. Tal situação aumenta a evasão escolar e, por conseguinte, perpetua a pobreza, além de ser agravada com a falta de políticas públicas eficazes, já que as práticas dos agentes públicos e sociais, ao tratar do tema, muitas vezes remetem ao velho e extinto Código de Menores (COLUCCI, 2013, p. 2).

O marco legal ao atendimento das crianças e adolescentes passa a ser elencando no art. 227 da Constituição de 1988, que adota a teoria de proteção integral, que teve origem nas reivindicações internacionais de direitos humanos, e passa a ser o pilar para todas as políticas públicas direcionadas a crianças e adolescentes (COLUCCI, 2013, p. 2)

Outro aspecto importante em adição ao art. 227 da Constituição foi a publicação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), por meio da Lei nº 8.069/1990. A partir da promulgação do ECA, solidificou-se no país o aparato normativo de defesa dos direitos humanos das crianças e jovens (BRASIL, 1990; LIMA, 2013).

Lima (2013, p. 26) destaca que a instituição do ECA renovou o arcabouço político e jurídico no tema de proteção à infância. A doutrina de proteção integral não só mudou o referencial político da doutrina da situação irregular do menor, como apresentou novos conceitos e métodos de como abordar violações dos direitos humanos infanto-juvenis. “Trata-se de um alicerce simbólico que deve permear todas as ações políticas, jurídicas e econômicas de uma sociedade”

²² Lei nº 6.697/1979.

Conforme os arts. 3º e 4º do ECA:

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

O princípio da prioridade explanado no art. 4º refere-se, também, à prioridade nos orçamentos públicos destinados às políticas públicas direcionadas aos jovens, que devem ser eficazes em todas as áreas citadas no artigo transcrito. Portanto, estão envolvidas desde políticas públicas de saúde até as de educação e assistência social. A prioridade supracitada deve, também, estar presente na elaboração da legislação que afirma essa prioridade (LIMA, 2013).

No capítulo a seguir serão apresentados os métodos e técnicas utilizados, no presente trabalho, para responder o problema de pesquisa e alcançar os objetivos propostos.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Neste capítulo, são informados os procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento da presente pesquisa. O capítulo é dividido em: tipo e descrição geral da pesquisa; caracterização da organização e do objeto de estudo; participantes do estudo; instrumentos de pesquisa; e procedimentos de coletas de dados.

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

A presente pesquisa pode ser caracterizada como uma pesquisa exploratória, pois possui a finalidade de compreender determinado problema de forma a torná-lo mais explícito. A partir desse tipo de pesquisa, o pesquisador torna-se hábil a construir idéias que proporcionam uma visão geral do problema escolhido e podem ser utilizadas em abordagens futuras de estudo. A pesquisa exploratória é feita tanto por meio de pesquisa bibliográfica, quanto por meio de entrevistas com indivíduos que trabalham diretamente com assunto, no caso os procuradores do trabalho do Ministério Público do Trabalho (MPT) (GIL, 2002; MARCONI; LAKATOS, 2003).

Dessa forma, a abordagem utilizada foi a qualitativa, por se tratar de um método adequado de compreender a natureza de um fenômeno social. Laville e Dionne (1999) explicam que essa abordagem é feita a partir da construção de categorias de análise e seus resultados são obtidos de maneira mais intuitiva pelo pesquisador, utilizando-se mais a percepção do que dados estatísticos.

O tipo de pesquisa, de acordo com Marconi e Lakatos (2003), foi documental indireta, por se trabalhar com documentos pré-existentes ao momento de início do estudo. Esse tipo de pesquisa é dividido em pesquisa documental (ou de fontes primárias) e pesquisa bibliográfica (ou de fontes secundárias). Na pesquisa de fontes primárias, segundo os mesmos autores, usam-se frequentemente documentos encontrados em arquivos públicos ou privados.

No caso da presente pesquisa, a pesquisa documental deu-se pela verificação de termos de ajustamento de conduta (TACs) e de ações civis públicas, buscando analisar o conteúdo das cláusulas apresentadas e da pactuação feita

entre as partes, e observando-se padrões e variações na adoção dessas ferramentas.

Foi utilizada, também, a pesquisa documental direta, onde é feito o levantamento de dados no local onde ocorrem os fenômenos ligados ao problema da pesquisa. A técnica utilizada para o levantamento de dados nessa perspectiva foi a entrevista, que segundo os mesmos autores seria “uma conversação efetuada face a face, de maneira metódica, proporcionando ao entrevistador, verbalmente, a informação necessária” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 196).

3.2 Caracterização da organização e do objeto de estudo

O MPT definiu, em 2009, uma atuação prioritária para a erradicação do trabalho infanto-juvenil e proteção dos direitos de crianças e adolescentes. Foi criado para tanto a Coordinfância, coordenadoria responsável pelo plano de ação relacionado ao tema, sendo o Projeto Políticas Públicas, tratado em capítulos anteriores, o pilar desse plano de ação. A organização estudada, para essa pesquisa, é o MPT, especificamente em sua atuação quanto ao Projeto Políticas Públicas por meio da Coordinfância.

A Coordinfância é composta pela Procuradoria Geral do Trabalho (PGT), as PRTs, as Procuradorias do Trabalho nos Municípios (PTM) , e está diretamente ligada ao Procurador Geral do Trabalho. Cada órgão que integra a Coordinfância indica dois membros para compor e coordenar as ações, conforme o Quadro 1.

O objetivo geral da pesquisa é verificar de que forma ocorre o ativismo judicial do MPT para garantir que a Administração Pública cumpra seus deveres constitucionais de proteção integral às crianças e aos adolescentes, em especial aquelas em situação de trabalho. De forma coerente, o objeto de estudo é o ativismo judicial do MPT, mais concretamente na atuação de seus membros no Projeto Políticas Públicas.

Sobre o Projeto Políticas Públicas, tem-se uma meta geral definida: investigar por ano, no mínimo, 284 municípios quanto à distribuição e execução do orçamento, bem como as políticas públicas que visem à prevenção e erradicação do trabalho infantil e proteção do trabalho adolescente (Meta: 1420 municípios até 2015) (MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, 2011).

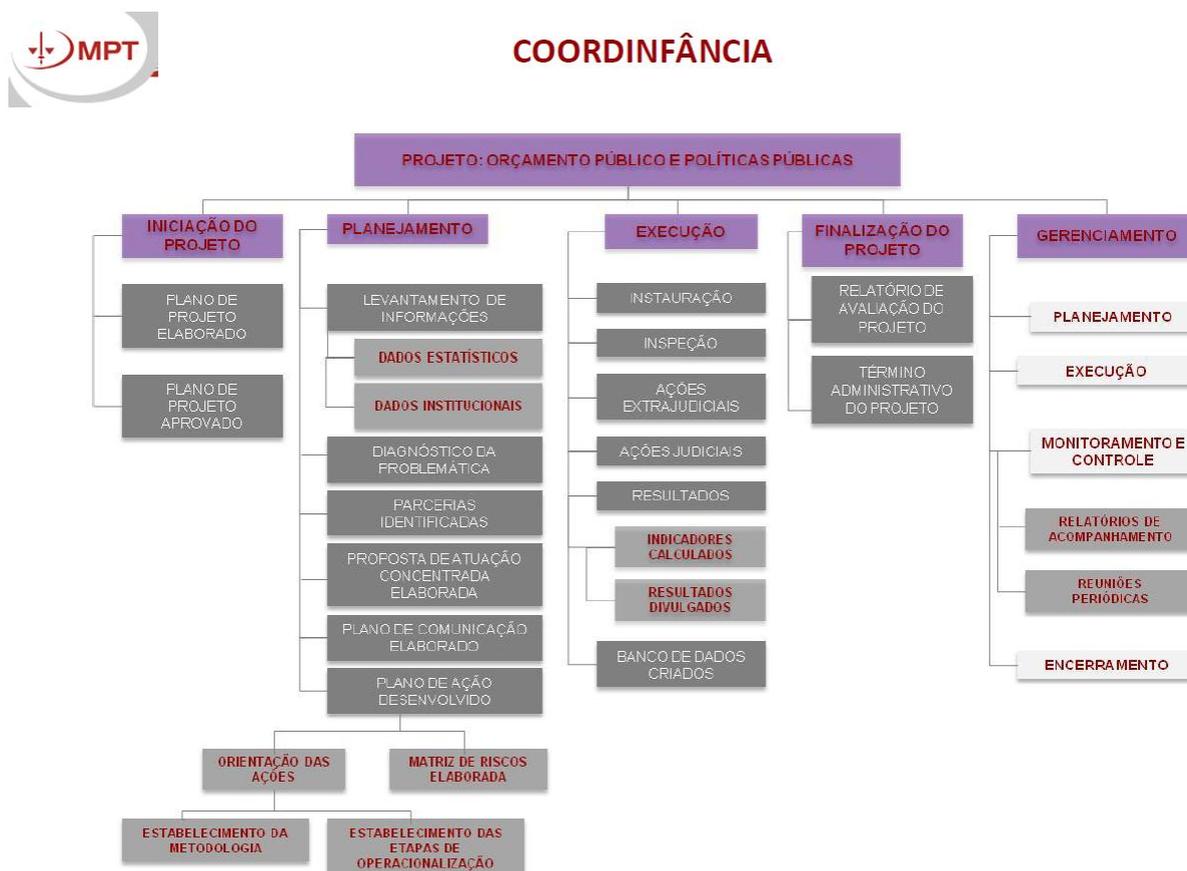
Quadro 1 – Estrutura da Coordinfância no MPT

Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente COORDINFÂNCIA		
Coordenador: Dr. RAFAEL DIAS MARQUES (PRT 8ª Região/PA)		
Vice-Coordenadora: Dra. ELISIANE DOS SANTOS (PRT 2ª Região/SP)		
Região	Titular	Suplente
PGT	Eliane Araque dos Santos	Fábio Leal Cardoso
1ª/RJ	Sueli Teixeira Bessa	Maria Vitória Sussekind Rocha
2ª/SP	Elisiane dos Santos	Sandra Lia Simón
3ª/MG	Elaine Noronha Nassif	Silvia Domingues Bernardes Rossi
4ª/RS	Roberto Portela Mildner	Alexandre Marin Ragagnin
5ª/BA	Virgínia Maria Veiga de Sena	Ana Carolina Lima Vieira Ribemboim
6ª/PE	Leonardo Osório Mendonça	Débora Tito Farias
7ª/CE	Antônio de Oliveira Lima	Geórgia Maria da Silveira Aragão
8ª/PA	Rejane de Barros Meireles Alves	José Carlos Souza Azevedo
8ª PTM Macapá	Paulo Isan Coimbra Da Silva Junior	Sílvia Silva da Silva
9ª/PR	Priscila Dibi Schvraz	Margareth Matos de Carvalho
10ª/DF	Ana Cláudia Rodrigues B. Monteiro	Ludmila Reis Brito Lopes
10ª PTM Palmas	Juliana Carreiro Corbal Oitaven	Mayla Mey Friedriszik Octaviano Alberti
11ª/AM	Alzira Melo Costa	Ana Carolina Martinhago Balam
11ª PTM Boa Vista	Renata Falcone C. da Silva	César Henrique Kluge
12ª/SC	Geny Helena Fernandes Barroso Marques	Marcelo Martins Dal Pont
13ª/PB	Maria Edlene Lins Felizardo	Marcos Antonio Ferreira Almeida
14ª/RO	Amanda de Lima Dornelas	Bernardo Mata Schuch
14ª PTM Rio Branco/AC	Marielle Rissane Guerra Viana	Marcos Gomes Cutrim
15ª/Campinas	Regina Duarte da Silva	Renata Aparecida Crema Botasso
16ª/MA	Luana Lima Duarte Vieira Leal	Virgínia de Azevedo Neves Saldanha
17ª/ES	Marcos Mauro Rodrigues Buzato	Vitor Borges da Silva
18ª/GO	Tiago Ranieri de Oliveira	Cirêni Batista Ribeiro

Fonte: Plano de Projeto da Coordinfância – MPT (2012, p. 3-4).

Abaixo, na Figura 1, seguem as fases estabelecidas pela Coordinfância para o Projeto Políticas Públicas.

Figura 1 – Fases do Projeto Políticas Públicas



Fonte: Plano de Projeto da Coordinfância – MPT (2012, p. 12).

A escolha pelo objeto de estudo deu-se exatamente pela possibilidade de aprofundar a pesquisa em direção a um estudo de caso específico (DIONNE; LAVILLE, 1999). O acesso aos TACs e as ações civis públicas permitiu uma análise crítica de seu conteúdo, de forma a buscar o alcance dos objetivos propostos para a pesquisa.

A atuação do MPT, no formato do ativismo judicial, e o conflito existente entre o cumprimento dos direitos fundamentais e a ação da Administração Pública conforme estabelecido na Constituição, ainda são novos nos estudos tanto do direito como da gestão pública. Nesse âmbito, buscou-se apresentar um panorama geral, mas crítico, da atuação do MPT visando o cumprimento das políticas públicas relacionadas às crianças e aos adolescentes.

De forma complementar, também tomou parte deste estudo a Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal, à qual se vincula, administrativamente, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O MPT envia ofício aos presidentes dos Conselhos Municipais de Direito da Criança e do Adolescente, informando-os sobre possíveis expedições de notificações recomendatórias e alertando-os sobre possíveis irregularidades em determinado município para que, de acordo com seus deveres legais, participem e acompanhem a execução das leis orçamentárias e o cumprimento das políticas públicas. O Conselho, por fim, informa ao MPT possíveis omissões.

Assim, o Conselho e a Secretaria atuam no controle e “monitoramento das ações públicas em favor da promoção dos direitos da infância e da adolescência [...] e na valorização da qualidade do desenvolvimento das políticas públicas” (NOGUEIRA NETO, 2003, p. 23-24).

3.3 Participantes do estudo

Os Procuradores do Trabalho que integram a Coordinfância atuam em seus respectivos Estados, junto ao Procurador-Chefe e demais membros, de forma coordenada, visando ao combate da exploração da criança e do adolescente, tanto em âmbito municipal quanto nacional.

Os membros do MPT constituem a população do presente estudo, pois estão à frente dos processos que envolvem as situações irregulares de trabalho. São designados para a função de coordenar desde o processo investigatório até a verificação do cumprimento de um TAC, por exemplo.

Para a realização da pesquisa, foram entrevistados quatro procuradores do trabalho que atuam na área de trabalho infantil, três deles de forma presencial e um virtualmente, mediante *email*. As entrevistas foram agendadas conforme disponibilidade dos membros. O número de entrevistados não foi estabelecido antes do início da pesquisa, pois de acordo com Goldenberg (2004), não importa muito a quantidade de entrevistados em estudos qualitativos, pois ela não necessariamente garante sua qualidade. A quantidade é substituída pela intensidade com que o pesquisador se propõe a resolver o problema da pesquisa.

Com intuito de obter todas as informações pretendidas dos entrevistados, foi previamente informado que os seus nomes não seriam revelados junto às informações por eles dadas no texto desta monografia. Segundo Marconi e Lakatos

(2003, p. 199) “é importante obter e manter a confiança do entrevistado, assegurando-lhe o caráter confidencial de suas informações” e também para evitar respostas “seguras” ou o “fornecimento de respostas falsas, determinadas por razões conscientes ou inconscientes” (GIL, 2002, p.110).

Também foi entrevistado o Assessor Especial de Subpolíticas para Crianças da Secretaria de Estado da Criança do DF, de forma a obter uma maior variedade de informações sobre a atuação do MPT sobre as políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes. Isso é importante para evitar um possível viés que ocorre, frequentemente, quando se procuram informações na organização mais próxima ao tema pesquisado. Mencione-se que a variação de indivíduos e organizações pesquisadas geralmente afeta positivamente os resultados obtidos (GOLDENBERG, 2004).

3.4 Instrumentos de pesquisa e dos procedimentos de coleta de dados

Os instrumentos utilizados na presente pesquisa foram: revisão bibliográfica, pesquisa documental e as já citadas entrevistas.

A pesquisa bibliográfica foi feita a partir de livros, artigos, da legislação presente na Constituição e no ECA, tanto na forma física como por meio de arquivos digitais disponibilizados na *Internet*, além dos arquivos presentes no portal do MPT. A pesquisa documental foi feita com base na disponibilização de documentos internos do MPT, em especial os TACs e as ações civis públicas.

A seleção dos documentos pelo MPT, mais especificamente pela PGT, motivada pela demanda do pesquisador, deu-se da seguinte forma:

- Foram selecionados onze TACs firmados com o poder público do ano de 2001 até 2011. Eles foram firmados nas cinco regiões do país, nos seguintes Estados: Alagoas, Pernambuco e Maranhão (Nordeste); Minas Gerais e Mato Grosso (Centro-oeste); Paraná (Sul); São Paulo (Sudeste) e Pará (Norte);
- Foram selecionadas três ações civis públicas da PRT da 8ª região, referentes ao Estado do Pará.

Dada a falta de controle do MPT sobre a quantidade de assinaturas desses TACs e ações civis públicas, a PGT selecionou esses documentos mediante

a disponibilidade, no dado momento, no banco de dados da Coordinfância no *intranet* do MPT.

Considera-se a quantidade de cada documento suficiente para mostrar o perfil de atuação (judicial e extrajudicial) do MPT e atingir os objetivos propostos, dado que o assunto, os atores e a disposição do conteúdo das cláusulas foram muito semelhantes nos documentos verificados.

Foi utilizado também o Relatório de Diagnóstico Projeto Políticas Públicas, feito no ano de 2012. Nele, foi feito um levantamento de informações do Projeto Políticas Públicas desde seu início, em 2009.

A análise documental foi feita por meio de uma triagem direcionada das informações, visando à análise de seu conteúdo. A coleta das informações e sua descrição, entre os documentos analisados, foram feitas pela seleção das informações consideradas pertinentes, como recomendam Dionne e Laville (1999).

As entrevistas presenciais com os procuradores, já comentadas, foram feitas de forma semi-estruturada. Segundo Dionne e Laville (1999, p. 333) esse tipo de entrevista classifica-se como uma “série de perguntas abertas feitas oralmente em uma ordem prevista, mas na qual o entrevistador tem a possibilidade de acrescentar questões de esclarecimento”.

As informações obtidas por meio das entrevistas presenciais foram coletadas com os membros da PGT e da PRT – 10ª região, ambas com sedes localizadas em Brasília/DF. A escolha por esses órgãos deu-se, especialmente, pela localização mais acessível. A quarta entrevista deu-se via *email* com um membro da PRT 18ª região no Goiás.

As entrevistas foram marcadas após contatos telefônicos e por *email* com as secretárias dos membros do MPT. As entrevistas presenciais foram integralmente gravadas, com exceção de uma na qual não foi permitida a gravação, e transcritas para melhor análise posterior. O roteiro da entrevista aplicada aos membros pode ser consultada no Apêndice A.

O propósito da entrevista foi obter uma noção geral da atuação do MPT e dos procuradores, inclusive sobre os limites e desafios da atuação de ambos, buscando atingir os objetivos propostos para a pesquisa.

A entrevista feita com o Assessor Especial de Subpolíticas para Crianças da Secretaria de Estado da Criança do DF foi realizada via *email*, a pedido do entrevistado. A entrevista pode ser consultada no Apêndice B do presente trabalho.

No capítulo seguinte, serão apresentados os resultados alcançados a partir dos métodos descritos nesse capítulo. Também serão discutidos, de forma crítica, esses resultados, com base nos conceitos apresentados no capítulo do referencial teórico.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

As mudanças acarretadas após Constituição Federal de 1988 colocaram os órgãos do Ministério Público (MP) em um novo patamar de defesa à ordem jurídica. O Ministério Público do Trabalho (MPT) deixa de ser um órgão consultivo da Justiça do Trabalho e ganha maior força na atuação judicial (principalmente como fiscal da lei e ajuizando ações civis públicas) e extrajudicial (instaurando inquéritos civis que podem gerar firmamento de termos de ajustamento de conduta – TACs – na defesa dos direitos sociais trabalhistas).

4.1 Análise Documental

4.1.1 Relatório do MPT

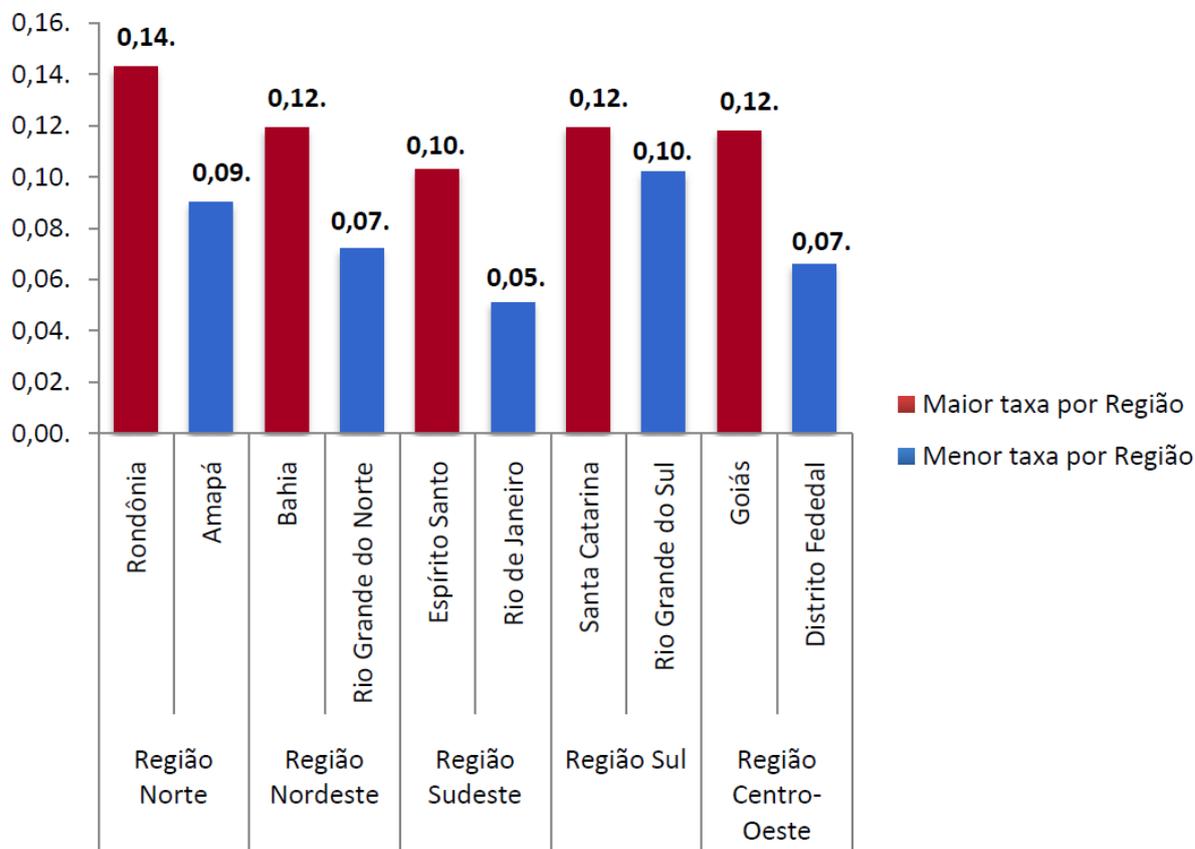
No âmbito do trabalho infanto-juvenil, a prerrogativa do MPT de atribuir responsabilidades jurídicas, como as citadas, às entidades públicas, ocorre quando há a confirmação de desrespeito ou omissão à ordem constitucional de proteção integral e a cláusula de prioridade absoluta dos direitos da das crianças e adolescentes, conforme o art. 227 da Constituição Federal.

O MPT em sua função de fiscal da lei e atuação como órgão interveniente tem por obrigatoriedade, segundo Leite (2002), redigir uma parecer circunstanciando expondo os fatos relevantes nas situações de onde crianças, adolescente, índios e incapazes forem parte da violação aos direitos fundamentais.

Existem algumas maneiras que levam o MPT a conhecer os fatos de uma violação dos direitos fundamentas da criança. A primeira, e mais utilizada, é por meio de denúncias. Todos os ramos do MP possuem em seus *sites* oficiais um campo específico para relatar casos de trabalho infantil. Também são disponibilizados números para denúncias telefônicas, que podem ser anônimas. O denunciante pode, também, ir a qualquer um dos órgãos do *Parquet* trabalhista, a exemplo das PRTs ou PTMs, e proferir sua queixa pessoalmente (MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, 2012).

No caso da provável situação de trabalho infantil ser informada por intermédio de denúncia, é realizada uma autuação. O procedimento administrativo é encaminhado a um dos Procuradores do Trabalho que deverá notificar o

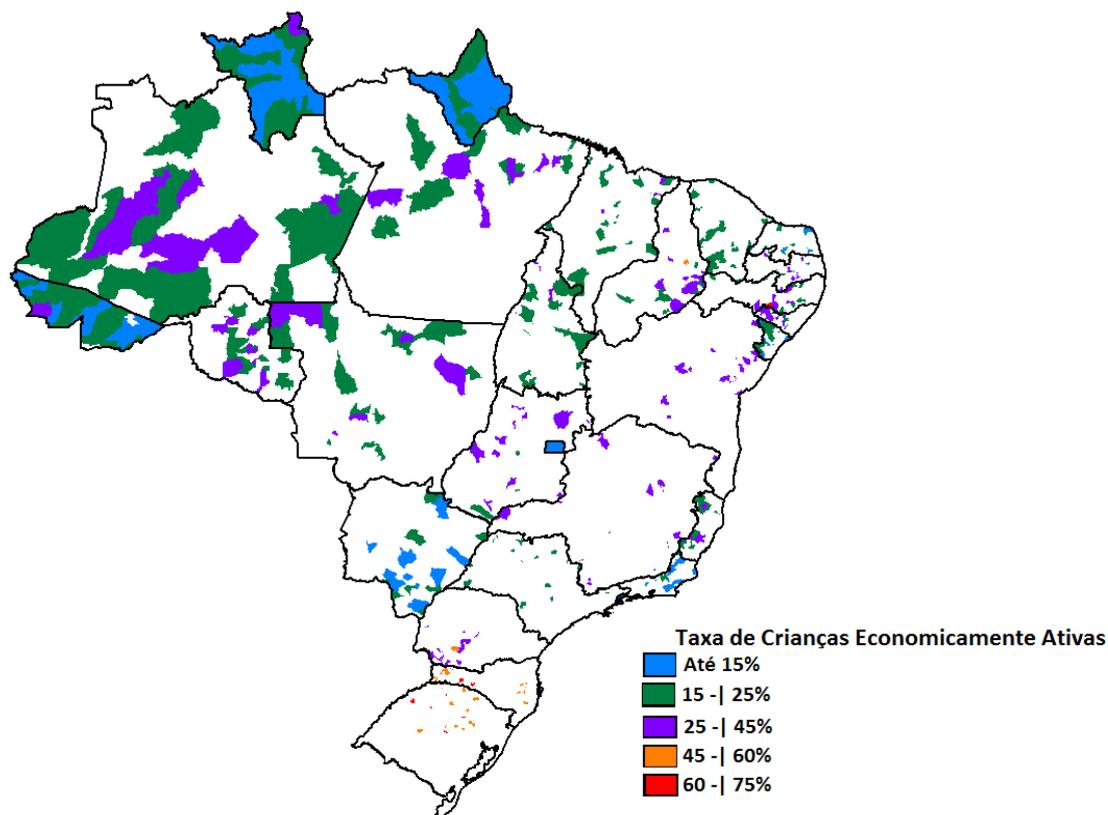
Figura 3 – Taxa de crianças economicamente ativas (de dez a quinze anos), segundo valores extremos por região.



Fonte: Relatório de Diagnóstico Projeto Políticas Públicas (2012).

A partir do percentual de crianças economicamente ativas foram estabelecidos os municípios a serem investigados. Um total de 511 municípios e o Distrito Federal. A Figura 4 identifica os municípios selecionados por diferentes cores (MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, 2012).

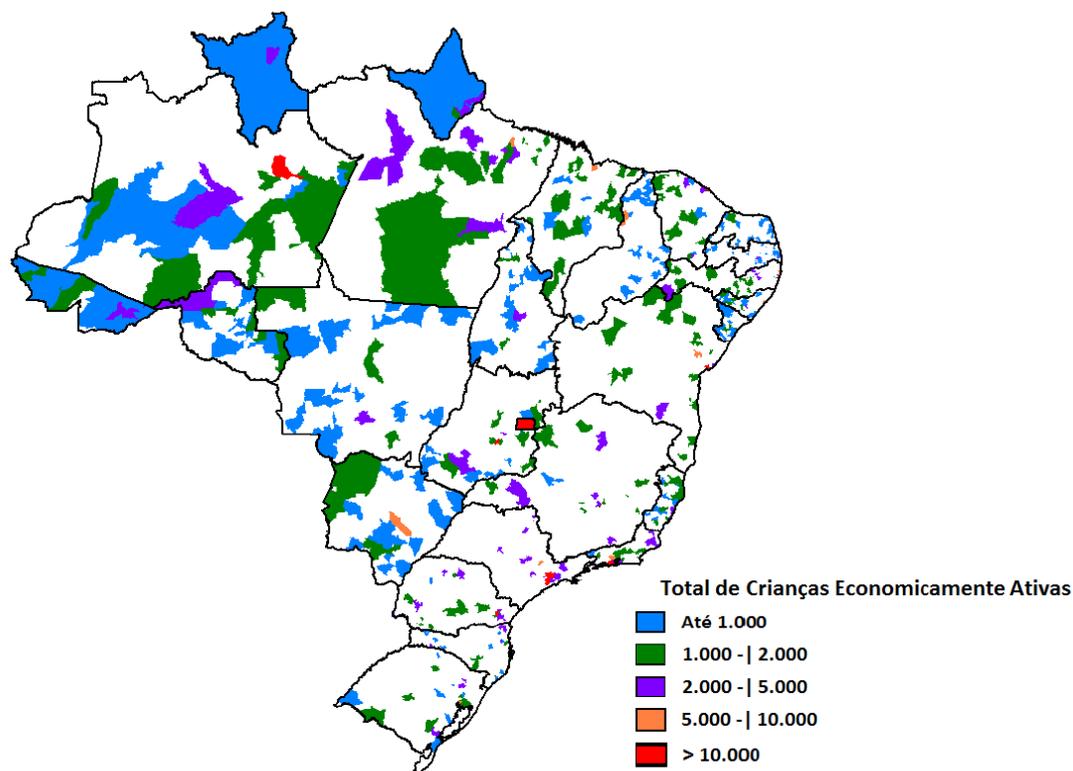
Figura 4 – Mapa do Brasil com os municípios selecionados, segundo percentual de crianças economicamente ativas, para atuação da Coordinfância no Projeto Políticas Públicas.



Fonte: Relatório de Diagnóstico Projeto Políticas Públicas (2012)

Depois de identificados o índice geral das regiões com maior percentual de crianças economicamente ativas, foi feito pela Coordenadoria um levantamento com os números absolutos de crianças em situação de trabalho em cada município, conforme a Figura 5. Os municípios que se encontram no espectro vermelho foram priorizados na investigação (MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, 2012).

Figura 5 – Mapa do Brasil com os municípios selecionados, segundo total de crianças economicamente ativas, para atuação da Coordinfância no Projeto Políticas Públicas



Fonte: Relatório de Diagnóstico Projeto Políticas Públicas (2012).

Após definidos os municípios a serem investigados, foi decidido, em reunião nacional da Coordinfância, que o próximo passo seria a emissão de notificações recomendatórias. Nelas é recomendada ao ente público a obrigação constitucional de criarem-se políticas públicas de erradicação e combate ao trabalho infantil e adolescente, de forma prioritária. As notificações são enviadas, via de regra, ao chefe do poder Legislativo municipal, devido a sua função de criar projetos de lei, e ao Chefe do poder Executivo municipal, para verificação do destino do orçamento público às políticas públicas relacionadas ao tema (MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, 2012). De acordo com a Entrevistada 2:

As notificações recomendatórias são para casos específicos onde julgamos não caber a aplicação do TAC ou da Ação Civil Pública. A usamos quando pretendemos dar um “susto” no município ou Estado que possuem fama de não implementar com eficiência suas políticas públicas ou que possuem denúncias que ainda não foram comprovadas.

Sejam por meio das denúncias ou da metodologia de investigação dos municípios pelo MPT, se confirmado o trabalho infantil ou verificadas inconformidades com as cláusulas sobre os direitos fundamentais das crianças e adolescente, o ente responsável será chamado para firmar um TAC. O TAC foi uma maneira encontrada pelo MP, no âmbito extrajudicial, de regularizar determinada situação sem ajuizar ação civil pública. No entanto, no caso de descumprimento das cláusulas do TAC ou recusa de sua celebração, uma ação civil pública será ajuizada.

4.1.2 Termos de Ajustamento de Conduta

Em sua atuação extrajudicial, o MPT tem ampliado seu controle de políticas públicas que buscam a erradicação do trabalho infantil e adolescente, em especial, e talvez por sua maior notoriedade, para proteger as crianças em situação de trabalhos em locais insalubres, como os lixões e aterros sanitários.

Por meio da disponibilização de onze TACs, das cinco diferentes regiões brasileiras, de diferentes anos, objetivou-se demonstrar o conteúdo desses TACs de forma geral e detectar prováveis mudanças que podem ter ocorrido em seu formato e cláusulas ao longo dos anos, buscando perceber o que esses documentos poderiam revelar sobre o ativismo judicial do MPT.

A partir da leitura dos TACs foram identificadas quatro categorias de análise: Identificação das partes envolvidas; Relato dos fatos constatados; Legislação pertinente à criança e adolescente; Pactuação entre o MPT e a parte signatária.

4.1.2.1 Identificação das partes envolvidas:

Normalmente, esse é segmento inicial dos TACs e onde são apresentados os dados e informações das partes envolvidas, pertinentes ao documento. São apresentados: as partes envolvidas, CEP de cada uma delas; CNPJ do signatário; e os indivíduos representantes de cada parte.

A parte remetente do TACs é o MPT em todos os documentos analisados, sendo representado pelas PRTs de cada região. O Procurador do Trabalho que conduziu o procedimento investigatório é quem emite e assina o TAC.

A parte signatária é o Município, representado pelo Prefeito municipal ou membro suplente da prefeitura, acompanhado por advogado(s). O quadro abaixo reúne as informações gerais desses documentos.

Quadro 2 – Informações gerais dos TACs

TAC Nº	MUNICÍPIO/ESTADO	DATA	SIGNATÁRIO	EMISSOR
244/2001	Arapiraca/AL	02/07/2001	Município de Arapiraca	PRT 19ª
316/2002	Sete Lagoas/MG	04/03/2002	Município de Sete Lagoas	PRT 3ª
557/2003	Tijucas do Sul/PR	-	Município Tijucas do Sul	PRT 9ª
361/2004	Peruíbe/SP	09/03/2004	Município Peruíbe	PRT 15ª
099/2005	Jaguariaíva/PR	08/04/2005	Município de Jaguariaíva	PRT 9ª
2368/2006	Peruíbe/SP	12/05/2006	Município Peruíbe	PRT 15ª
127/2007	Monte Claros/MG	-	Município de Monte Claro	PRT 3ª
063/2008	Imperatriz/MA	05/09/2008	Município de Imperatriz	PRT 16ª
001/2009	Nova Timboteua/PA	09/01/2009	Município de Nova Timboteua	PRT 8ª
189/2010	Cuiabá/MT	23/11/2010	Município de Cuiabá/	PRT 23ª
428/2011	São João da Ponta/PA	26/05/2011	Município de São João da Ponta	PRT 8ª

Fonte: dados da pesquisa.

4.1.2.2 Relato dos fatos constatados

É descrita, por meio de um parágrafo, as provas encontradas durante os procedimentos investigatórios. Informando o local onde ocorreu a atividade ilegal de trabalho infantil, especificando essa atividade. Entre elas, estão:

- catação de lixo no lixão do município;
- na atividade da agricultura, especificamente na colheita da batata, e indicativos de crianças atuando no corte de madeira em condições de periculosidade e insalubridade, prostituição infantil, tráfico e utilização de substâncias entorpecentes;
- atividade ilegal de estagiários no Município;
- trabalho sazonal rural de crianças e adolescentes na coleta do açaí;
- trabalho de crianças em feira;
- trabalho sazonal na catação de caranguejo.

O trabalho infantil nos lixões aparece no contexto de três TACs (244/2001, 316/2002 e 127/2007). Neles, além da legislação pertinente ao trabalho

infantil, foram inseridas cláusulas de proteção ao meio ambiente, geralmente celebrada pelo MPT junto ao Ministério Público Federal (MPF) ou MP Estadual.

Na concretização de suas funções o MPT, em conjunto ao MPF ou MP estadual, busca, ao firmar o TAC, o desenvolvimento de políticas públicas visando à erradicação do trabalho infantil, bem como a proposição de ações de despejo adequado dos resíduos sólidos. Em alguns casos, a própria Prefeitura procura o MP para celebração dos TACs, buscando implementar em seus municípios melhor infraestrutura em seus aterros sanitários, recuperação de áreas ambientais devastadas pelo lixo e erradicação do trabalho infantil nos lixões. Nesses casos, muitas vezes, as prefeituras tomam essa atitude para ter acesso a recursos financeiros do Estado (CARNEIRO, 2010).

4.1.2.3 Legislação pertinente à criança e adolescente

É importante ressaltar que os TACs firmados nos anos 2001 e 2002 (dos documentos verificados), não embasaram suas solicitações ao poder público na legislação existente sobre a proteção da criança e adolescente e a proibição do trabalho infanto-juvenil. Apresentam apenas as cláusulas para o ajuste da conduta identificada.

A partir de 2003, nos TACs analisados são inseridos termos afirmativos, fundamentados pela legislação atual sobre a proteção especial e prioritária à criança e adolescente. Os TACs firmados pela PRT 15ª de São Paulo, dos anos de 2004 e 2006, no entanto, inserem essas legislações nas próprias cláusulas dos requerimentos, e não de modo separado como o restante. Desse modo, entre as legislações tratadas nos capítulos anteriores do presente trabalho, as mais utilizadas, de modo geral, são:

- a) O art. 7º da Constituição, que proíbe o trabalho noturno ou perigoso aos menores de dezesseis anos, exceto na condição jovem aprendiz a partir dos quatorze anos;
- b) O art. 227 da Carta Magna, que atribui ao Estado e a sociedade o dever de zelar pelos direitos das crianças e protegê-las de qualquer forma de negligência. O seu § 1º é de grande relevância ao dispor que “o Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do

adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas [...]” (BRASIL, 1998);

- c) O art. 4º do ECA que versa sobre o dever da sociedade em geral e do Poder Público de garantir a efetivação dos direitos humanos e fundamentais das crianças e adolescente.

A partir do ano 2007, os TACs verificadas tendem a incluir além das legislações diretamente ligadas a proteção da criança e adolescente, citadas anteriormente, as legislações que normatizam a incumbência do Estado e do próprio MP de assegurar o cumprimento desses direitos. Nesse sentido, as cláusulas utilizadas, de modo geral, são:

- a) A obrigação do poder público em garantir os direitos fundamentais apresentados no art. 1º da Constituição, onde se destaca o princípio da dignidade da pessoa humana (inciso III). Juntamente, coloca-se a obrigação de proteger os direitos da criança e do adolescente, conforme o art. 227 da Constituição;
- b) Considerando a legitimidade imposta ao órgão do MP de intermediar as ações do poder Judiciário na defesa dos direitos da coletividade, inclusive os relacionados à proteção da criança, conforme os art. 127 da Constituição Federal;
- c) O “dever do Poder Público e da coletividade a defesa a proteção da criança e do adolescente, sobretudo contra a exploração, incluindo a do trabalho infanto-juvenil, mediante um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios” (art. 86 da Constituição Federal), tendo como diretriz a municipalização do atendimento (art. 88, I, da Constituição Federal) (MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, 2011, p. 2);
- d) Nos TACs onde a situação de trabalho da criança é situada em aterros sanitários ou lixões, as cláusulas são embasadas no art. 225 da Constituição,

especialmente em seu § 1º, incisos II e III, que impõe ao poder público assegurar um meio ambiente equilibrado.²³

4.1.2.4 Pactuação entre o MPT e a parte signatária

Essa seria uma das partes mais relevantes do TACs, onde são apresentadas as cláusulas propostas pelo MPT para corrigir a situação ilegal do trabalho infanto-juvenil. Nos documentos verificados, essas cláusulas costumam seguir um padrão básico de disposição: da obrigação de fazer; implicações ao descumprimento das cláusulas; e os efeitos legais gerados ao se firmar o TACs

- **Da obrigação de se fazer**

São as cláusulas iniciais e visam gerar um comprometimento, em forma de ações governamentais, para o município. Para a situação de trabalho infantil investigada, propõem-se cláusulas gerais, com o seguinte teor:

- a) O município compromete-se a dar prioridade, aos os jovens em situação de trabalho, nos programas governamentais vigentes no Estado. De forma geral, costuma-se sugerir aqueles que fazem parte do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti);
- b) O município deve apresentar um relatório com dados completos das crianças e adolescente na situação de trabalho confirmada pelas investigações, além de um diagnóstico de todas as crianças em situação de trabalho no município. Deve constar o nome, a filiação, o endereço, as atividades realizadas pelo jovem, a renda familiar, e informação se o jovem está regularmente matriculado em uma instituição de ensino. O prazo varia de trinta a noventa dias, de acordo com o TAC;

²³ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (Regulamento)

- c) O município compromete-se no prazo único de trinta dias a total retirada das crianças e adolescente da atividade identificada e inseri-los, de forma prioritária, em programas assistenciais, a exemplo do Bolsa família;
- d) No caso da não existência de um programa que abranja os jovens em situação de trabalho, o município deve, num prazo de 120 dias, enviar a Câmara municipal um projeto-lei que vise a implementação de um programa social de erradicação do trabalho infanto-juvenil.

Em observância às regulamentações utilizadas para criação das cláusulas do TAC, e das cláusulas em si, percebe-se ao longo dos anos um caráter cada vez mais ativista do MPT, em sua atuação judicial, principalmente no que diz respeito à concretização dos direitos coletivos e dos direitos fundamentais. A proteção da criança e do adolescente trabalhador, e do meio ambiente, por meio da firmação do TAC, que propõe uma série de correções de uma situação proibida, principalmente por meio de políticas públicas, revela um cenário onde a celeridade da resolução do problema torna-se mais importante do que os aspectos burocráticos, ou até mesmo judiciais. Os poderes, mesmo que por meio de um documento, acabam trabalhando de forma coordenada, correspondendo às suas atribuições.

- **Implicações ao descumprimento das cláusulas**

Determinam as penalidades no caso do descumprimento de uma ou mais cláusulas do TAC. Elas poderão ser executadas perante a Justiça do Trabalho com a respectiva “fixação de astreintes (multas) pelo Juízo do Trabalho competente, nos termos do disposto nos artigos 644 e 645, ambos do CPC, procedendo-se à execução de todas as obrigações de acordo com os artigos 880 a 882 da CLT” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, 2008, p. 5).

Os valores das multas variam de acordo com cada TAC com base situação relatada e quantidade de crianças e adolescentes envolvidos. Elas são

revertidas ao FIA (Fundo da Infância e Adolescência²⁴), conforme regulamento pela Lei nº 7.347/1985.²⁵

- **Efeitos legais gerados pelo TAC**

Informa que os efeitos pactuados pelo TAC surtem efeito logo após sua celebração, conforme dos arts. 5º, § 6º, e 13, da Lei nº 7.347/1985. O prazo é indeterminado, tendo o MP a prerrogativa de revisar as cláusulas em qualquer tempo, por meio de termo aditivo.

Por meio das cláusulas que impõem a obrigação ao Executivo de implementar políticas públicas direcionadas às crianças e adolescentes, e ao Legislativo de garantir verbas no orçamento para essa implementação, evidencia-se os obstáculos entre a comunicação entre os Poderes, principalmente nas questões que envolvem direitos fundamentais das crianças e adolescentes. Muitas delas ficam no centro de circunstâncias perigosas que seriam facilmente resolvidas com uma melhor articulação entre os poderes. O MPT, nesse sentido, apresenta-se como uma alternativa para a regulação e fiscalização das atividades desses, especialmente na implementação de determinadas políticas públicas direcionadas ao cumprimento dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

No contexto de Estado democrático de direito, o TAC revela-se uma opção eficaz da resolução de uma irregularidade. Nele, em seu aspecto extrajudicial, o MPT é o agente político da ação, ou seja, possui uma maior autonomia na proposição dos cláusulas do TAC, e conseqüentemente no ajuste da conduta. O Entrevistado 3 corrobora com esse argumento:

Eu pessoalmente prefiro o TAC porque nele o MPT é agente político da ação. Ele compõe a presidência da ação, com toda a autonomia possível. Além de resolver a situação ilegal de maneira muito mais ágil que pela via judicial.

²⁴ “O FIA tem por objetivo captar e aplicar recursos destinados às ações de atendimento à criança e ao adolescente. As ações destinam-se a Programas de Proteção Especial à criança e ao adolescente expostos à situação de risco pessoal e social e, excepcionalmente, a projetos de assistência social para crianças e adolescentes que delas necessitem, a serem realizados em caráter supletivo, em atendimento às deliberações do Conselho Estadual da Criança e do Adolescente” (CONSELHO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE ALAGOAS, 2014).

²⁵ Art. 5º, § 6º.

4.1.3 Ações Civis Públicas

Como já abordado, o MPT tem atuado no controle do poder público e na articulação política, principalmente através de sua característica interveniente. Tem atuado de forma relevante no sistema da Justiça do Trabalho celebrando os TACs e outras formas de acordos e ações.

Mazzili (2006) afirma existir vários pontos positivos ao ser assinado um TAC, entre eles está uma maior celeridade na solução do problema identificado (descongestionando a justiça) e uma garantia mais eficaz de que o indivíduo lesado passe a ter acesso ao direito que lhe é designado. No entanto, em entrevista com os Procuradores do Trabalho, foi apontado que uma das características do TAC, em seu intuito de ajustar a conduta ofensiva ao mínimo previsto por legislação, é de que sua assinatura é facultativa pela parte causadora do dano. Muitas vezes essa parte recusa-se a firmar o documento por discordar das cláusulas propostas pelo MPT. Em alguns casos, os Procuradores tentam entrar em acordo com o chefe municipal acerca do conteúdo das cláusulas. Caso não cheguem a um consenso, são ajuizadas Ações Civis Públicas. Nelas, além do pedido de cessação imediata da situação proibida, são delimitadas as cláusulas de obrigação de fazer e não fazer. A parte causadora do dano ainda pode incorrer em indenização por dano moral.

Para ilustrar essa situação em que o MPT atua no âmbito judicial, foram disponibilizadas três Ações Civis Públicas nas quais o tema é a situação proibida de trabalho infantil perante o não cumprimento do poder público de abster jovens de qualquer tipo de trabalho antes da idade permitida na Constituição, e por não implantar os programas e ações previstas na legislação para dar suporte a essa classe especial da população.

Para a finalidade de perceber as principais características da atuação judicial do MPT sobre o poder público e a sua incumbência de proteção das crianças e adolescente e erradicação do trabalho infanto-juvenil, dois principais pontos foram analisados nas ações civis públicas selecionadas: o pedido liminar e o pedido final. Optou-se separar as análises por assuntos e atores, e não por processos, já que os andamentos dos procedimentos do documento são muito semelhantes. Como registrado anteriormente, todas as ações civis públicas analisadas foram ajuizadas pelo MPT pela PRT da 8ª Região, correspondente ao estado do Pará, na região norte do Brasil.

A região norte, segundo o Censo do IBGE (2010), apresentou o maior índice de crianças e adolescente em situação de trabalho no país, com uma taxa de 11,51%. Entre os Estados do norte, cinco deles apresentaram a média de 11% (com as devidas variações percentuais) de crianças ocupadas: Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima e Pará. O último foi selecionado pela maior publicização das Ações Cíveis Públicas pela PRT dessa região.

4.1.3.1 Pedido Liminar e Final

O réu das ações cíveis públicas verificadas foram municípios do Estado do Pará: Altamira, Dom Eliseu e Capanema. Eles figuram o polo passivo das demandas emitidas pelo MPT. As ações cíveis públicas são ajuizadas no sentido de requerer a antecipação de tutela, como forma de assegurar que os direitos infanto-juvenis não sejam mais violados.

Em todos os casos analisados, o ajuizamento das ações cíveis públicas deu-se pelo mesmo motivo em todos os municípios, seus agentes políticos não se mobilizaram para a erradicação de trabalho infantil e do adolescente. Em todos os três municípios citados, e em mais 140 outros do Estado do Pará, foram apurados eventuais irregularidades e inércia do poder público em garantir os direitos dos jovens (MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, 2003)

Notificações recomendatórias foram enviadas para que os municípios iniciassem o processo de adequação as normas contra o trabalho infantil. O MPT promoveu uma reunião, com os prefeitos e gestores municipais, para discutir as características do trabalho infantil em cada município, bem como reafirmar aos gestores a necessidade da implementação das políticas públicas como meio de assegurar que as crianças e adolescentes tenham seus direitos atendidos.

Dos 143 municípios do Estado do Pará, 120 compareceram às reuniões, e 91 assinaram o TAC. No entanto, 29 municípios recusaram-se a firmar o documento, inclusive os três aqui retratados. O MPT, então, iniciou novas investigações em cada um deles, onde foram confirmadas crianças e adolescente em situação de trabalho proibido.

Os locais onde foram constatadas a atividade laboral de crianças e adolescentes foram:

- nas feiras livres, mercados, lixão, em bares, lava-jatos e vans-lanche (em Altamira);
- no comércio central, feira, em frente a supermercados, na venda de alimentos, ruas da cidade, em estacionamentos como flanelinhas, logradouros públicos e em suas moradias no regime agricultura familiar (em Capanema),²⁶
- no comércio ambulante; nas ruas como engraxates; em frente ao comércio como vigias de bicicletas, em lava- jatos como lavadores e polidores de pneus de caminhão, e no lixão municipal (em Dom Eliseu).

Portanto, reafirmadas as situações de trabalho infanto-juvenil, o MPT, mediante seu pedido liminar²⁷, requereu a antecipação da tutela jurisdicional, contra a negativa dos municípios em cumprir a legislação que versa sobre a proteção especial da criança e do adolescente. No caso da autorização do juiz da tutela antecipada, ao autor da ação é garantido, mesmo que momentaneamente, tutela do bem aos quais os direitos são pretendidos.

Com base nas análises das ações civis públicas citadas, os pedidos liminares demandam, de forma geral:

- a) Cessação imediata do trabalho infantil-adolescente identificado e o resgate das crianças envolvidas para inserção nos programas de assistência social do município. Além da formulação, no prazo de 120 dias, de um diagnóstico de todas as crianças em situação de trabalho proibido.
- b) Apresentação de projeto de lei perante a Câmara Municipal, no prazo de 45 dias, que objetive implementação de programa social para erradicar o trabalho infantil e adolescente. Deve ser apresentado nos autos em até sessenta dias. E garantir que haja verba suficiente no orçamento para a implementação desse programa. Comprovar as providências feitas junto aos órgãos do governo federal e estadual para a implementação dos programas citados anteriormente.

²⁶ Nos anexos A e B encontram-se fotos tiradas durante os procedimentos investigatórios, cedidas pela PGT, nos Municípios de Capanema e Dom Eliseu, respectivamente.

²⁷ “A liminar é uma operação de emergência concedida ao juiz para obstar o dano provável e difícil de ser reparado. Tem função preservativa e sempre supõe certa dose de *periculum in mora* (perigo da demora) para poder ser concedida” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, 2008, p. 17).

- c) Criar, implementar ou adequar a estruturação do Conselho Tutelar e o do Conselho Municipal dos direitos da criança e do adolescente.
- d) Proibir o acesso de crianças aos depósitos de lixo (lixão), mantendo-o cercado, ou a qualquer outro local onde ficou evidenciado o trabalho infantil. Mantendo constante vigilância desses locais.

O pedido final objetivado pelo MPT refere-se a impor ao réu da ação uma obrigação de fazer²⁸, sob pena de multa em caso do descumprimento de qualquer uma das cláusulas solicitadas no pedido liminar.

4.1.4 Considerações

Como mostrado acima, dos 143 municípios presentes no Estado do Pará, 120 compareceram à reunião que visava informá-los sobre o trabalho infantil que ocorria em sua região e as possíveis maneiras de regularizar a situação. Como mencionado, apenas 91 deles concordaram em firmar o TAC proposto. Especula-se ainda a quantidade de municípios, entre os 91 municípios que compareceram as reuniões e firmaram o TAC, que descumpriram de alguma forma as cláusulas estabelecidas. Isso mostra a desatenção e a inoperância de alguns segmentos da administração pública em prover os direitos fundamentais, especialmente o de proteção integral das crianças e adolescentes relatados na Constituição.

Pode mostrar também um cenário em que os Prefeitos criam certa resistência em assumir uma obrigação que não se sentem capazes de cumprir, seja porque acreditam que a atuação majoritária em matéria de política pública deva ser do chefe estadual ou do próprio Governo Federal, ou porque não recebem o apoio e os recursos necessários para atuar nesse tema. Existe a possibilidade do planejamento deficiente ou inexistente em seu orçamento público, onde as políticas públicas para crianças e adolescente não foram previstas no Plano PluriAnual, ou até mesmo foram previstas, mas os recursos foram utilizados para outros fins, revelando um problema na gestão e o descumprimento do art. 1º da Constituição, que elenca os Direitos Fundamentais e ordena sua concretização mesmo em situações de escassez de recursos.

Vale ressaltar que os problemas no campo aqui estudado com certeza não se encontram apenas no âmbito do Município, eles esbarram na falta de

²⁸ Conforme a Lei nº 7.347/1985, art. 3º.

estrutura da Administração Pública em geral, na falta de recursos e na justiça morosa para punir os responsáveis por manter crianças trabalhando, e principalmente nos problemas de gestão, onde pode-se citar, entre outros aspectos, a lentidão dos processos burocráticos ocasionados pela comunicação deficiente entre os diversos setores do poder público. O MPT, no contexto do Projeto Políticas Públicas, concentra sua atuação nas prefeituras, e não atua no Estado como um todo. Portanto, entende-se que a atuação do MPT nesse sentido poderia ser revista, ou pelo menos complementada. Embora para esse trabalho não se objetive estabelecer a fonte dos problemas estruturais de administração, o cenário dos municípios retratados mostra, em menor escala, uma articulação ainda falha dos poderes no que diz respeito à disponibilidade de políticas públicas que visam a erradicar o trabalho infantil e concretizar os direitos fundamentais de proteção integral às crianças em situação de trabalho.

Em defesa aos direitos fundamentais, em especial o de proteção integral a criança e adolescente, que englobam questões como proteção a vida, a saúde, a integridade física e mental, não se pode tratá-lo como um direito de forma protocolada, mas sim como um direito fundamental, respaldado pela Constituição e apresentando como dever do Poder Público de torná-lo tangível de forma imediata. A não concretização desses direitos vai contra os princípios da dignidade humana e do bem estar social e, portanto, não permite que omissões dos poderes ou sua gestão ineficiente comprometam ou restrinjam esses direitos.

Dessa maneira, o ativismo judicial do MPT pode ser apontado como um meio para que não ocorra a limitação dos direitos fundamentais, principalmente em sua atuação interveniente no Executivo em prol da implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, cabe acrescentar que as atribuições do administrador estão vinculadas ao que é regido pela Constituição Federal no que concerne a concretizar um direito fundamental por meio de políticas públicas. Posto isso, o administrador fica passível de responsabilização em caso de descumprimentos e omissões no desenvolvimento de suas funções.

No contexto do Estado democrático de direito, como visto, da criação à implementação de políticas públicas há a participação de diversos atores, entre eles a sociedade civil, atores políticos, destinatários da política, enfim, com tantos atores envolvidos na discussão em torno das políticas públicas, percebe-se que a

discricionariedade do administrador, ao ser chamado para efetivar o direito fundamental de proteção integral à criança, é reduzida a decidir de que forma essa política pública ocorrerá, não deixando espaço para inação.

Além da imposição legal das políticas públicas estarem em conformidade com os princípios constitucionais que discorrem sobre a proteção especial de crianças e adolescentes, elas também, cada vez mais, estão sendo apoiadas por legislações complementares, como as do ECA. Isso mostra que a discricionariedade do administrador está sendo progressivamente limitada, cada vez que surgem novas leis auxiliares. Essas leis apoiam a Constituição e estão cada vez mais específicas em estabelecer as diretrizes que devem ser pautadas ao criar e implementar as políticas públicas. Nesse sentido, nota-se uma característica ativista no contexto judicial dos membros do MPT, pois além de pautarem seus TACs e Ações Cíveis Públicas nessas legislações, eles ainda recomendam planos de ação nos próprios documentos, como a disposição do Peti e do Bolsa Família, como opções para a resolução de um problema.

No entanto, sabe-se que o conteúdo das políticas públicas deve ser respaldado pelos princípios da própria Constituição, conforme designado pelo legislador constituinte. Percebe-se que o papel do MPT por meio de seus instrumentos de atuação e no sentido do ativismo judicial seria fiscalizar o modo em que essas políticas públicas são implementadas. Além de verificar sua consonância com a norma constitucional, o MPT controla a forma que está sendo executada e propõe correções nas escolhas feitas pelo administrador. Ações essas permitidas em decorrência do Estado democrático de direito, e do próprio ciclo das políticas públicas, que permite avaliações frequentes, visando garantir sua eficácia.

Percebe-se por meio dos TACs e das Ações Cíveis Públicas, além do caráter urgente da cessação da situação proibida, um esforço do MPT de obrigar a Administração Pública a corrigir o problema encontrado. As cláusulas que determinam essa obrigação, nos documentos analisados, envolvem a criação e implementação de uma política pública em um prazo não maior que 120 dias. Indaga-se o curto período de tempo que uma ação relativamente complexa leva para ser implementada. No entanto, se justifica a celeridade por tratar-se de situações onde um direito fundamental é violado. Segundo o Entrevistado 3:

Tanto o TAC quanto a ação civil pública são instrumentos responsáveis e maduros utilizados pelo MPT. Isso principalmente pela determinação do

prazo. Já que sem uma determinação rígida cláusulas, principalmente em relação ao período de sua execução, esses instrumentos perderiam sua força, sua eficácia.

Contudo, pode-se ponderar se a criação e implementação de uma política pública, no prazo de até 120 dias, como nos documentos verificados, terá tido estudos e considerações necessárias para cumprir com eficiência ao mandamento constitucional, ou apenas estará condizente aos requisitos mínimos estipulados para ser aprovada pela fiscalização do MPT ou do juiz. É passível de ponderação se o caráter de obrigatoriedade de se cumprir uma determinação judicial (ou extrajudicial) de implementar uma política pública pode refletir, em certa proporção, na eficácia assistencial dessa política. Considerando que ela está sendo implantada, diretamente por uma ordem judicial e não em atendimento a um direito social. Nesse sentido, cabe ao juiz, no caso de uma ação civil pública, julgar se os meios de ajuste de conduta empregados pelo administrador para a realização da política pública estão sendo aplicados de forma suficientes. O juiz, portanto, deve se pautar nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, de forma a julgar o ato político de forma isonômica.

Por fim, as negativas dos municípios citados em ajustar a situação de inação em face de uma conduta proibida, justifica, portanto, a proposição de ações judiciais do MPT em prol do fornecimento do direito fundamental de proteção integral à criança e do adolescente.

A atuação do MPT, pelo prisma do ativismo judicial, embora venha mostrando-se uma ferramenta no cumprimento dos princípios constitucionais dos direitos fundamentais, ainda apresenta desafios e limites em sua atuação. Esses assuntos serão tratados no tópico a seguir.

4.2 Análise das entrevistas

Conforme explanado no capítulo de metodologia do presente do trabalho, dividiu-se a análise dos dados coletados em dois momentos: o primeiro foi por meio de documentos, onde foram analisados os TACs e Ações Cíveis Públicas, e o segundo momento, que será iniciado a seguir, constitui a análise dos dados provenientes das entrevistas semi-estruturadas feitas com os Procuradores do Trabalho do MPT e, de forma complementar, com um Assessor Especial de Subpolíticas para Crianças da Secretária de Estado da Criança do Distrito Federal.

Buscou-se extrair durante essas entrevistas alguns aspectos e percepções dos participantes sobre a atuação do MPT no campo das políticas públicas da criança e do adolescente, em especial da atuação com caráter ativista. Dessa forma, foram selecionados quatro temas de análise a partir das respostas obtidas nessas entrevistas:

4.2.1 A Atuação do MPT sobre o poder público na instituição de políticas públicas de erradicação do trabalho infantil e na destinação do orçamento público.

O MPT como defensor da sociedade e fiscal da lei deve exigir que o gestor público cumpra seu papel e implemente as políticas públicas de acordo com que a lei prevê, que ele utilize os recursos públicos de acordo com que a lei prevê. No caso do trabalho infantil e do jovem, essas políticas públicas devem ser pautadas, principalmente, no art. 227 da Constituição e no art. 4º do ECA.

Para esse intuito o MPT, de um modo geral, atua controlando as ações do poder público. Esse controle acontece nas PRTs, por meio de procedimentos promocionais que são abertos para verificar a instituição de políticas públicas pelo município que, naquela região, naquele Estado, está indicado como sendo um dos municípios que tem uma incidência grande do trabalho infantil. Esses procedimentos constituem-se por uma série de ações, entre elas estão: constatar se efetivamente existe o trabalho infantil; fazer o contato com o município; averiguar o que o município tem feito em relação à questão e o que precisa ser feito, e se o município colocou no orçamento local verbas para poder fazer frente ao combate do trabalho infantil. Então, criou-se todo um monitoramento de ações que devem embasar as políticas públicas criadas, em determinado município, para que o trabalho infantil ali detectado seja abolido.

O MPT atua na notificação do fato, da denúncia. Atua em analisar a procedência da denúncia e na apuração de sua veracidade, conforme ordena o Estado Democrático de Direito. Para os casos que se confirma a veracidade da denúncia, pode ser proposto o TAC, que é um acordo extrajudicial e funciona como um título executivo com indicação de multa em caso de descumprimento. Ou pode ser ajuizada uma ação da Civil Pública, e o MPT passa a ser parte da ação judicial na Justiça do Trabalho.

Esses instrumentos são os principais instrumentos utilizados pelo MPT na resolução de uma irregularidade envolvendo o trabalho de crianças e adolescentes, e demais situações que incorram a violação de direitos humanos, fundamentais, coletivos, sociais e/ou individuais. No entanto, no âmbito da Coordinfância não existe um controle exato ou apenas uma estimativa da quantidade desses instrumentos firmados com o poder público. Os entrevistados não souberam estimar esse número e alegaram que essa quantidade, provavelmente, seria somente de conhecimento dos membros dos maiores níveis hierárquicos da gerência do Projeto Políticas Públicas, como o coordenador geral.

O Entrevistado 3 atribui a falta de conhecimento sobre esse quantitativo de instrumentos firmados à pobre comunicação existente entre as PRTs e também à celeridade com que os TACs e ações civis públicas ocorrem. Segundo ele, vários instrumentos estão em andamento atualmente, o que dificulta o estabelecimento de um número real. No aspecto da gestão de um projeto, esse tipo de informação torna-se importante não apenas para o controle das ações feitas, mas como forma de medir o grau de comunicação e organização entre os diversos setores envolvidos no Projeto. Sabendo-se a quantidade dos TACs e Ações Civis Pública com resultado final positivo ou negativo, pode-se gerar, por exemplo, um relatório dos municípios com histórico de mais omissões e, eventualmente, reforçar atuação nessas regiões. Segundo o mesmo entrevistado, uma possível solução seria brevemente implantada:

Nós estamos implantando o MPT digital. Então pelo MPT digital nós vamos ter, em tempo real, uma noção de tudo que está sendo feito, no Brasil inteiro. Então a gente vai poder saber os TACs firmados, as ações civis públicas em andamento, as notificações recomendatórias pedidas.

O MPT atua, também, na verificação *in loco* de como está estruturada, qualificada e articulada a rede de proteção municipal (Conselho Tutelar, Centro de Referência da Assistência Social – Cras, Centro de Referência Especializado de Assistência Social – Creas, Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e do Adolescente – CMDCA, Saúde, Educação etc.) no que diz respeito ao combate ao trabalho infantil. Se o ator especializado não tiver uma estrutura mínima de trabalho, um conhecimento mínimo sobre a temática e uma articulação intersetorial não é viável, factível e efetiva a política pública.

Parte da atuação do Projeto Políticas Públicas consiste em realizar o controle nos municípios por meio da verificação *in loco* da existência de rubricas

específicas dentro do orçamento municipal, voltadas para programas direcionados à infância e adolescência. Segundo o Entrevistado 4:

Toda política pública demanda certo custo e este custo deve estar previsto, planejado e garantido dentro do orçamento municipal. É a partir daqui que as ações, o diagnóstico, as campanhas, os projetos e programas de alternativas para famílias, adolescentes e crianças vão existir.

Para atingir tal objetivo, o MPT vem determinando a criação de rubricas ou reservas nos orçamentos municipais para as políticas públicas voltadas para erradicação do trabalho infantil e regularização do trabalhado do adolescente e para as políticas públicas assistencialistas para esse grupo social. Conforme corrobora o argumento do Entrevistado 1:

Nós temos inserido cláusulas em nossos instrumentos [TACs e Ações Civis Públicas], que normatizam essa reserva do orçamento para as políticas públicas de erradicação do trabalho infantil e regularização do trabalho adolescente nas Constituições Municipais e Estaduais.

No entanto, foi questionado sobre os parâmetros legais aos qual o MPT baseia-se para cobrar o do poder público o estabelecimento dessas rubricas, já que na Constituição Federal, nem mesmo no art. 227 determina-se a reserva prioritária do orçamento para essa temática. A criação de rubricas orçamentárias, nesse sentido, seria afirmar uma importância maior aos direitos da criança e do adolescente em detrimento de outros direitos sociais, por exemplo. Portanto, indaga-se realmente a atuação do MPT restringe-se em cobrar o que a legislação determina. Mesmo a inserção de cláusulas nos TACs que determinam a inserção de rubricas nos orçamentos municipais e/ou estaduais extrapolaria o sentido de “ajustamento de uma conduta”, já que não ter esse tipo de reserva não necessariamente signifique um descumprimento da lei. Embora a Entrevistado 1 afirme que a criação de reservas orçamentárias, nesse sentido, nem sempre se torna necessária já que:

[...] os artigos elencados na Constituição Federal sobre a proteção especial da criança e do adolescente, para seu cumprimento, e por se tratarem de direitos fundamentais de pessoas especiais e em desenvolvimento, já pressupõem reservas priorizadas dos recursos.

Percebe-se, no entanto, que MPT está se adiantando nessas questões. Está sendo proativo “no caso da criança, do adolescente e do jovem [...] no sentido da proteção integral [...] a gente precisa se adiantar. Ser proativo na busca de soluções. Porque o judiciário não, o judiciário não pode ser proativo. Ele tem que ser provocado [...] Nós não, nós podemos atuar, nós podemos ir, nos podemos ir atrás,

nos podemos ser proativos.” Ou seja, ele aproveita a oportunidade da celebração de TAC para criar todo um mecanismo normatizado de proteção às crianças e adolescente, e esse aspecto diz muito respeito ao seu caráter ativista de proteção aos direitos fundamentais.

No sentido do ativismo, essa atuação do MPT pode ser justificada na medida em que a Constituição determina o direito fundamental de proteção integral desse grupo. O adolescente e a criança, principalmente, ganham direito a esse tipo de prioridade porque são pessoas em desenvolvimento. Se não há a ação da família, da sociedade, e em especial, do Estado, em garantir que suas necessidades (de saúde, de alimentação adequada, de escolaridade, de não ser explorada), colocam-se em risco o desenvolvimento perfeito de seu corpo físico e de sua psique. O Entrevistado 3, nesse sentido, complementa:

Então o momento deles [crianças e adolescente] é agora. Eles têm prioridade por causa disso, porque a falta do cumprimento desses direitos, a violação desses direitos, a negligência ou a exploração a que eles possam ser submetidos, os abusos, comprometem, às vezes radicalmente, irreversivelmente, seu futuro.

4.2.2 Atribuição do Procurador do Trabalho, no contexto do trabalho infantil, e os desafios encontrados no exercício de sua função

De modo geral, a atuação do Procurador do Trabalho está no âmbito das relações do trabalho e da sociedade como um todo. Os membros do MPT dedicam-se à tutela dos direitos coletivos, dos direitos sociais constitucionalmente assegurados.

No contexto do Projeto Políticas Públicas, a atribuição dos membros, em determinado município, é fazer o acompanhamento do procedimento preparatório tratado no tópico anterior. Portanto, cabe a ele entrar em contato com os chefes dos governos municipais, averiguar a efetiva constatação de trabalho infantil na região, ou seja, fazer conferência dos aspectos estruturais (CRAS e CREAS, entre outros), se eles funcionam de modo adequado a cumprir as prerrogativas constitucionais nos municípios com suspeita de trabalho infantil. Se for o caso, eles podem propor audiências públicas para envolver outras entidades na resolução da problemática da região, além das investigações por meio do inquérito civil, em casos específicos. Em suma, de acordo com o Entrevistado 4:

O Procurador do Trabalho desempenha sua função de agente articulador da cidadania.

O Procurador é responsável pela análise do orçamento municipal, pela análise da rede de proteção (estrutura, qualificação e articulação), pela apresentação do termo de ajustamento de conduta, o qual elenca as alternativas para aquele município frente as suas peculiaridades.

Fica responsável, também, pela fiscalização do compromisso firmado pelo município.

Alguns Procuradores afirmam que os maiores desafios encontrados no exercício de sua função encontram-se na pouca receptividade ou má comunicação com os órgãos do poder público. O Entrevistado 1 desabafa:

Nós somos recebidos, não raras vezes, com certa hostilidade pelo chefe municipal. Falta a humildade em perceber que estamos ali para resolver um problema criado devido a falta de atenção, pelo menos gosto de pensar que seja esse o motivo, dele. E que o quanto antes for resolvido, melhor para aquela criança, para aquela família.

Mas não. Muitos deles apelam pras barreiras burocráticas para arrastar o processo. Então diria que o maior desafio na minha atuação como Procuradora está na comunicação. O Estado Brasileiro como um todo não sabe dialogar. As instituições não sabem trabalhar em rede. E isso dificulta o trabalho de todos nós.

Na mesma seara, o Entrevistado 4 afirma existir, em alguns casos, a falta de comprometimento do gestor público, da rede de proteção e da própria sociedade em geral. A sociedade costuma basear-se no mito cultural e no senso comum para criar suas opiniões sobre o trabalho infantil, que muitas vezes está associado a uma oportunidade da criança de ficar fora das ruas, e conseqüentemente das drogas, do crime da prostituição, sem realmente ponderar sobre as mazelas que uma situação de trabalho infantil pode trazer. Segundo o mesmo entrevistado, “de nada adianta se a operação foi um sucesso, o compromisso foi firmado, se o gestor público e a rede de proteção não estão comprometidos com a causa”.

O Entrevistado 2 aponta que o maior desafio encontrado como membro do MPT é saber diferenciar as questões objetivas das subjetivas. Nas palavras dele:

Nós vamos lá e obrigamos o município a construir escolas que funcionam em período integral supondo que ajudaria na diminuição do número de crianças que trabalham, esse é o aspecto objetivo. Mas se essas escolas, de fato, vão impactar na diminuição do trabalho infantil é difícil dizer, já que outras variáveis estão em jogo. Esse aspecto é o subjetivo.

Então o limite da nossa atuação como Procurador é conseguir tratar de uma questão subjetiva da melhor forma possível, visando retirar a maior quantidade possível de crianças de situações perigosas de trabalho e dando o apoio necessário através dos programas.

Na frase citada, percebe-se uma atuação do membro que extrapola o sentido constitucional, já que não existe uma legislação específica que obrigue o município a criar escolas em períodos integrais. Na esfera de sua atuação ativista, o

membro possui a discricionariedade de criar os TACs da forma que julgam melhor, podendo propor cláusulas que obrigue esse tipo de ação. Soma-se a isso o princípio constitucional de independência funcional do MP²⁹, que o Entrevistado 2 ilustra da seguinte forma:

Quando a legislação fixa o princípio da independência funcional do membro do MP, isso não é para que o membro do MP tenha prerrogativas desnecessárias. Não. É para que ele, nos exercício de suas atribuições, ele esteja certo de que nenhum poder político vai interferir na sua atuação.

Nesse sentido, pode-se ponderar se o poder concedido ao membro do MPT pela Constituição permite uma liberdade excessiva em sua atuação. Essa liberdade de atuação pode ser positiva quando se busca uma melhor forma de positivar um direito, como no caso da criação das cláusulas dos TACs, ou pode ser negativa, quando as desavenças pessoais, que sabemos existir no relacionamento de agentes políticos, permitem que essa liberdade seja utilizada como forma de opressão, desvirtuando-se de sua atribuição real.

Apesar de o MPT se encontrar em uma situação melhor do que a quando a Coordinfância foi criada, em 2000, em relação à quantidade de crianças e adolescente em situação ilegal de trabalho (no ano 2000 essa quantidade estava em torno dos oito milhões de indivíduos, em contraposição aos três milhões e meio nos dias atuais), ainda existem situações que desafiam os Procuradores do Trabalho. Existem casos específicos de trabalho infantil que são recorrentes, ou seja, mesmo que em um dado momento se afirme erradicado, ele provavelmente volta a ocorrer. É o caso do trabalho infantil nas carvoarias, por exemplo. Existe a exploração comercial sexual, na agricultura, na atividade esportiva e artística. O Entrevistado 2 afirma que essas situações citadas são casos com muita especificidade e criam um desafio maior para erradicá-las. Nesse contexto, ele afirma:

Então a gente vê que é porque as famílias ainda continuam fragilizadas. E a gente vê que nas piores formas de trabalho onde não tem uma relação de emprego, muitas vezes é difícil a gente identificar o terceiro que explora. Muitas vezes toda a família é envolvida. É muito mais difícil o tratamento dessas situações [a exploração comercial sexual, trabalho infantil nas carvoarias na agricultura, na atividade esportiva, na artística, entre outros] E elas ainda se apresentam com número expressivo de crianças e adolescentes envolvidos. Então ainda é um desafio

O Entrevistado 4 afirma que à questão de política pública é muito nova no judiciário, mas apenas com elas pode-se combater uma mazela de desproteção

²⁹ art.127, § 1º, da Constituição Federal.

social, de pobreza, de situação de risco. Dessa forma, ele aponta que a resistência do poder público em aceitar as proposições do MP está exatamente nesse sentido. Ainda não se aceitou que o judiciário pode, e deve pedir ao município que crie políticas públicas em atenção às normas constitucionais. Ele diz:

[...] algumas vezes temos dificuldades porque são questões mais polêmicas, por exemplo, política pública: isso é muito novo para judiciário. Porque parece que está se imiscuindo em outro poder, mas não. Você está pedindo que adote as políticas públicas porque você tem que dar a proteção integral que a Constituição fala. Então quer dizer, não é uma ingerência, é um instar ao ente público no sentido de que adote as providências que lhe compete.

Em contraposição ao desafio no exercício de sua função ser ocasionado pela resistência do poder público quanto à atuação do MPT, existe uma forma de desafio gerada no próprio âmbito do MPT. Apesar de o Entrevistado 3 afirmar, quando perguntada sobre suas funções e sobre o processo de ir a campo investigar possível trabalho infantil, que: “Sim. Muitas vezes vamos. Muitas vezes estamos lado a lado com o Ministério do Trabalho. Muitas vezes vamos sim, até para a gente sentir qual é a realidade”, foi apontado que parte expressiva dos Procuradores do Trabalho não acompanha os procedimentos necessários quando da suspeita de trabalho infantil. Alguns deles nem mesmo comparece no processo de investigação. Quando feita a mesma pergunta ao Entrevistado 2, a seguinte resposta foi obtida:

Olha, vou ser honesta com você: São poucos os que eu conheço que vão. Geralmente possuem uma equipe que faz esse trabalho, assessores etc. [...].

A verdade é que, quem trabalha na área de trabalho infantil deve ter em mente que toda a nossa articulação é feita fora do gabinete. Faz parte do nosso ofício. Mas infelizmente, falo isso porque vejo acontecer repetidamente, entre colegas inclusive, que alguns Procuradores não saem de seu gabinete para nada. Envia assessores e tudo mais, mas ele mesmo não enfrenta os problemas lá de fora. O trabalho dele medido pela quantidade de processos e inquéritos que ele tem em cima da mesa. Ou seja, é necessário que o ofício do Procurador, como deve ser, seja reconhecido dentro da própria instituição. E o que realmente importa é a articulação que fazemos fora daqui.

Por tanto, antes de afirmar que a dificuldade na atuação do MPT sobre o poder público na instituição de políticas públicas direcionadas à criança e ao adolescente, encontra-se na própria resistência de poder público, é necessário que seja feita uma análise interna na instituição, principalmente no que diz respeito ao ofício do próprio Procurador dentro do órgão. É possível que o chefe municipal seja mais receptivo se o indivíduo que for procurá-lo ter os conhecimentos e atribuições necessárias para explicar a situação que está acontecendo em sua região. Conforme o Entrevistado 2 afirma: “[...] o prefeito do município deve ser ‘seduzido’

para incentivá-lo a melhorar seu município. Portanto, a maior dificuldade do Procurador do trabalho é perceber essas nuances que envolvem a relação com o agente político”.

4.2.3 Percepção das dificuldades e limites encontrados na atuação do MPT sobre o poder público na instituição de políticas públicas direcionadas à criança e ao adolescente

Ademais dos desafios encontrados pelo membro do MPT no exercício de sua função, outras dificuldade e limites de atuação se apresentam no MPT como um todo, como instituição. Tem a discussão no judiciário sobre se a justiça do trabalho é competente ou não na instituição de políticas públicas, que por si só constitui ainda um limite para a atuação do MPT em todo seu potencial.

Em outro aspecto, o Entrevistado 2 aponta que os maiores limites e dificuldades enfrentadas pelo MPT são de ordem política. Portanto, angariar quanto mais parcerias quanto possíveis, possuir uma comunicação amigável com o município, ou como melhor ele coloca:

É entender que é melhor ter órgãos parceiros, ser amigo dos prefeitos, despertar o sentido de mudança para o melhor, do que atuar na base da pressão e da rivalidade. Todos estamos caminhando para o mesmo lugar aqui.

Existe um aspecto regional que dificulta ou facilita a relação política entre o MPT e o município. O entrevistado 2 afirma que a proposição de TACs, de forma geral, possui maior êxito em municípios menores, principalmente situados no Norte e Nordeste do país. E muitas vezes esses são os municípios que mais precisam das políticas públicas naquele dado momento. O entrevistado ilustra a situação:

Quando entramos em contato com o prefeito [dos pequenos municípios do Norte e Nordeste] para resolver uma situação de trabalho infantil em seu município é muito comum escutarmos: “O que devo fazer doutor?”. O MPT nesses casos goza da liberdade de elaborar todas as cláusulas com o consentimento do prefeito.

Em regiões maiores, no Distrito Federal, em nível de exemplo, que não é dividido em municípios (as cidades satélites não possuem autonomia política), quando se verifica uma situação irregular de trabalho infantil, temos de contatar o governador do DF. A comunicação torna-se mais complicada do que aquela do Prefeito do pequeno município, raras são as vezes que o governador recebe o MPT, pessoalmente. Mais uma vez o entrevistado ilustra a situação:

[...] quando verificamos uma situação irregular de trabalho infantil temos contatar o governado do DF. Você acha que ele vem aqui? Não, ele manda um Procurador do Estado para representá-lo. Esse Procurador já chega “montando banca” afirmando que foi ferido o nível hierárquico e que o ofício deveria ser enviado por um subprocurador ou procurador-chefe.

A comunicação se torna muito mais burocrática do que deveria ser e dificulta as ações dos Procuradores e do MPT.

Devido à função jurisdicional do MPT e sua atuação proativa na defesa de direitos, ao longo dos anos, essa organização e seus membros sofreram por várias vezes de acusações, e até mesmo perseguições. Isso porque existem interesses políticos em torno da atuação do MPT que tentam diminuir suas atribuições fixadas na Constituição. Isso tem-se mostrado uma dificuldade recorrente em sua atuação.

O Entrevistado 2 corrobora com essa afirmação:

[...] em muitos momentos isso [os interesses políticos] acaba fazendo com que o MPT seja alvo de ataques daquelas pessoas que se sentem inatingíveis [...]. E isso está em todos os setores da sociedade. No caso do MPT, em sua atuação contra o trabalho escravo contemporâneo, por exemplo, nós enfrentamos uma resistência muito grande da bancada ruralista no Congresso Nacional, é um exemplo. Na área do trabalho infantil, nos vamos enfrentar pessoas que estão nos mais altos cargos empresariais.

Outro limite da atuação mora dentro de suas próprias atribuições e legitimidade de atuação em contraposição às atribuições da Administração Pública.

Sobre esse assunto, o Entrevistado 1 diz:

A gente cobra do poder público para que ele, em cumprimento à lei, cumpra seu papel. Agora como é que ele vai fazer isso, implementar e utilizar esse dinheiro é uma questão de gestão. Acho que aí mora o limite da atuação do MPT sobre o poder público.

Desse modo, mesmo em seu caráter ativista e proativo na instituição de políticas públicas, o MPT não possui todas as prerrogativas necessárias para moldar sua ação da maneira que julgue melhor. O que ele pode, e costuma, fazer em relação à atuação do gestor público é sugerir que se faça de certo modo, “mas, via de regra, é o gestor público que vai eleger a melhor forma de usar aquele dinheiro”, diz a entrevistada.

No entanto, o MPT não fica passível de aceitar uma escolha aleatória do gestor público. Cabe a ele cobrar a implementação do recurso público corretamente e fiscalizar como o recurso foi utilizado. O Entrevistado 1 afirma que, mais do que fiscalizar se o recurso foi aplicado corretamente:

[...] a gente vai, no caso do MPT, conferir, entre aspas, se a política pública que o gestor elegeu como a melhor, se ela vai atender ao que preceitua a lei no tocante a proteção de criança e adolescente. Se ela realmente propicia a educação de qualidade. Se ela propicia o acolhimento de criança pequena

em creche, por exemplo. Se essa atuação do município propicia a proteção integral no sentido de conferir lazer, educação ampla e de qualidade. E convivência familiar, enfim, todas as questões que estão no art. 227 da Constituição que rege o princípio da proteção integral.

Dito isso, é preciso reconhecer que dificuldades sempre existem. Qualquer ação que tire um indivíduo ou um gestor público, uma sociedade ou um município de sua zona de conforto não é fácil, gera um desconforto inicial, ainda mais quando tratamos de um tema que possui um mito social que gera um senso comum errôneo que o ratifica.

4.2.4 Inter-relação do MPT com os órgãos da administração pública e parcerias

No ano 2000, quando a Coordinfância tinha sido criada, não se tinha tanto a noção do quão importante eram as parcerias. O fiscal, em uma situação de trabalho infantil, lavrava auto, ação ainda existente no setor formal da economia do período, retirava a criança da situação de trabalho, mas não sabia para onde encaminhá-la.

Nesse sentido, ao longo dos anos após sua criação, o Projeto Políticas Públicas deu certa ênfase na formação de parcerias. O Entrevistado 3 diz sobre a atuação em combate ao trabalho que “hoje em dia isso é genérico, não é só de alguns, que a gente não faz o trabalho sozinho”.

A atuação intersetorial do MPT consiste em firmar convênios e termos de cooperação. O Entrevistado 2 esclarece que:

No Projeto Políticas Públicas é preciso trabalhar em rede. Todos os poderes lado a lado. Eu, sempre que possível, participo de audiências públicas na Câmara dos deputados. Acho que é importante para nós procuradores participar das discussões e representar o Ministério Público. Fazemos articulações com sindicatos, deputados [...].

Várias são as parcerias que o MPT possui. No Executivo tem-se um termo de cooperação firmado com o Ministério da Saúde que determina que os médicos, ao receber crianças feridas ou machucadas de qualquer forma, devem perguntar e investigar o que houve, e em caso de suspeita de acidente da criança em trabalho ou abuso sexual, acionar o MPT, para dar início a uma investigação.

A parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) também é bastante importante no contexto da ação do Projeto Políticas Públicas, já que esse órgão gere o Programa de Erradicação do Trabalho infantil (Peti). Portanto, o termo de cooperação firmado pelos dois órgãos visa à mútua

cooperação institucional e técnica, recebendo crianças em situação de trabalho encaminhadas pelo MPT, para inclusão no Peti.

Como visto, os TACs e Ações Cíveis Públicas trazem o Peti como uma das possíveis soluções no ajustamento de uma situação irregular de trabalho. Segundo o Entrevistado 2, isso acontece “no sentido de que ele [o Peti] é muito abrangente e bem estruturado.” A parceria com o MDS também se torna importante, segundo o Entrevistado 3, “por causa dos CREAS e dos CRAS, que têm uma política de prestar serviços de atendimento às crianças e em situação de risco, e suas famílias”.

Existe um termo de cooperação com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que é uma organização utilizada pelo Governo Federal com instrumento de execução de política de investimento. Portanto, financiando e apoiando programas, projetos, obras e serviços voltados à defesa da ordem jurídica trabalhista e dos direitos sociais e individuais dos trabalhadores.

O MPT possui convênios com o Ministério do Trabalho e Emprego, com a Polícia Federal e com os demais ramos do Ministério Público da União, em especial os Ministérios Públicos Estaduais. Esses órgãos juntam-se para aplicar os procedimentos administrativos de investigação e fiscalização sobre possíveis situações de trabalho infantil. É comum encontrar TACs emitidos tanto pelo MPT, quanto pelo Ministério Público Estadual da região onde foi confirmado o trabalho ilegal de crianças e adolescentes. À Polícia Federal compete acompanhar a equipe fiscalizadora dos Ministérios nas suas investigações, no sentido de escoltá-los e para repreender qualquer situação opressora da contraparte.

A própria Justiça do Trabalho torna-se um aliado do MPT na medida em que lá é que são recebidas as demandas do *Parquet*. Como explicado anteriormente, o MPT, ao receber uma denúncia de uma possível situação de trabalho infantil, verifica se essa denúncia é verdadeira, para então tomar as ações cabíveis, seja ela extrajudicial ou judicial. A Justiça do Trabalho e seus juízes compreendem e confiam nos meios utilizados pelo MPT em sua atuação. Nesse sentido, ressaltando a importância do trabalho conjunto dos poderes e seus órgãos no combate à exploração do trabalho infantil, o Entrevistado 2 diz:

A maioria dos juízes, exceto os mais conservadores, entende que o MPT não ajuíza Ações Cíveis Públicas ao léu, pois possuímos todo aparato de inquérito civil que respalda a ação. Isso nos dá credibilidade. Além de que os juízes sabem que não gastamos nossos recursos em uma ação, para

municípios que possuem má fama. O MPT só tenta firmar o TAC com municípios que são confiáveis. Não perdemos tempo nem recursos tentando celebrar um termo com quem não vai cumprí-lo.

A Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal, órgão da Administração diretamente subordinada ao Governador, tem por finalidade promover e defender os direitos das crianças e adolescente. Em relação a sua competência, segundo o Entrevistado 5, Assessor Especial Subpolíticas para Crianças, ressalta-se:

[...] a definição, a promoção e a coordenação de políticas e diretrizes relacionadas à proteção, defesa e promoção dos direitos da criança, assim como a coordenação e a execução de programas, projetos e ações intersetoriais de proteção especial.

Neste contexto e considerando que a política de atendimento a criança e o adolescente, conforme dispõe o ECA, é por natureza transversal e intersetorial, a Secretaria da Criança tem papel importante no fortalecimento da integração e na articulação de ações intersetoriais voltadas à prevenção e a erradicação do trabalho infantil no Distrito Federal.

A Secretária de Estado da Criança do DF, no entanto, não “se relaciona diretamente com o Ministério Público do Trabalho, contudo, tem participado de eventos ou espaços coletivos, como seminários, nos quais o Ministério Público do Trabalho, por vezes se faz presente”, afirma o Entrevistado 5.

Sobre a atuação do MPT, de forma geral o mesmo entrevistado afirmou que:

Em relação à ação do Ministério Público do Trabalho, sabemos que pode atuar na dimensão protetiva, participando de ações de mobilização como campanhas, fóruns, audiências públicas, resgate da criança e adolescente do trabalho e a requisição da sua inserção na escolas e em programas de proteção social, responsabilização do poder público pelo atendimento, dentre outras e, na dimensão repressiva, em relação ao explorador, intermediário, mediante a adoção de medidas judiciais objetivando a sua punição e responsabilização seja administrativa, civil, trabalhista e, inclusive, de natureza criminal. Para isso pode expedir recomendação; instaurar inquérito civil; realizar audiências, inclusive de caráter público; realizar inspeção e propor ação civil pública.

No geral é possível afirmar que a atuação do MPT é importante, todavia em relação à participação do Ministério Público do Trabalho nas ações desenvolvidas por esta Secretaria da Criança, não podemos avaliar vez que não houve participação direta.

Por fim, segundo palavras do Entrevistado 2:

Nossas atribuições serão tanto melhores desempenhadas quanto mais parcerias o MPT conseguir alcançar. Então, para nós é muito importante trabalhar em conjunto, saber que nós temos uma importância muito grande, mas que nós, sozinhos, não vamos conseguir resolver problemas candentes

na sociedade. Então nós vamos precisar trabalhar em conjunto, cada vez mais ampliando essa nossa articulação.

No seguinte e último capítulo serão apresentadas as conclusões extraídas no decorrer do trabalho.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A transformação faz parte da história da civilização humana, seja ela de cunho social, político, econômico ou religioso. A existência da vida humana em sociedade não foi diferente. Várias são as circunstâncias em que pode se citar lutas de indivíduos e grupos embaladas pelo desejo quebrar um antigo poder e buscar novas liberdades. Nesse contexto, tanto do aspecto jurídico quanto do humano, busca-se compreender como, no processo histórico, os direitos essenciais à pessoa humana se desenvolveram até formarem direitos humanos e os direitos fundamentais dispostos nas Constituições dos Estados-nações e consolidada no Brasil com a nossa Constituição.

Nesse aspecto, principalmente após a nova ordem constitucional de 1988, as normatizações sobre o trabalho ganham destaque. O trabalho perde o caráter de mero subsídio próprio, e nesta nova fase da importância social, é declarada como um direito fundamental à condição humana intrinsecamente relacionado a dignidade do indivíduo. A nova carta apresenta, então, um rol de direitos que asseguram ao trabalhador a sua dignidade.

Nesse contexto, consolidam-se também as diretrizes relacionadas ao trabalho da criança e do adolescente no país. O ordenamento jurídico brasileiro passa a vedar, em seu artigo 7º inciso XXIII da Constituição, qualquer forma de trabalho infantil antes dos dezesseis anos, exceto na condição de jovem aprendiz. A principal fundamentação para o estabelecimento do direito ao não trabalho antes da idade permitida é o princípio da proteção integral de crianças e adolescentes. Elas hoje são conhecidas pela Constituição Federal como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento. Pessoas que ainda estão se desenvolvendo no seu aspecto biológico, no aspecto psíquico, no aspecto social, e, portanto, precisam ser especialmente protegidas nessa fase da vida. Essa é a razão da proibição do trabalho nessa etapa da vida. Porque o trabalho, nessa etapa da vida, ofende esse processo de desenvolvimento da crianças e do adolescente, podendo trazer, em alguns casos, prejuízos irreparáveis para esse indivíduo. A primeira ordem de prejuízos que podem ser apontados são os prejuízos à saúde, considerando que a criança e o adolescente ainda estão com seu processo biológico em formação. O seu aparelho respiratório, o aparelho cardiovascular, o aparelho ósseo, ainda não

estão completamente formados e fortalecidos, aumentando a probabilidade de que ocorram doenças e acidentes no ambiente de trabalho. Segundo dados do Ministério da Saúde crianças morrem três vezes mais vítimas de acidente de trabalho do que um adulto.

Existem os prejuízos também em sua formação social. Crianças e adolescente que trabalham não assimilam bem os conteúdos na escola, se quer acessam a escola. E quando acessam a escola, em sua maioria, apresentam um déficit de aprendizado por serem encontrados cansados. Portanto, o trabalho afasta a criança de uma formação educacional adequada e a coloca em ciclo vicioso de sub-qualificação profissional que vai se refletir na sua vida adulta em uma colocação no mercado de trabalho pouco qualificada.

O trabalho infantil é prejudicial também ao desenvolvimento psíquico. Infância e adolescência é fase de aprendizado, da brincadeira e do lazer. Esses aspectos são importantes para o desenvolvimento psíquico da criança porque ela vai desenvolver sua sociabilidade, as competências e habilidades no conviver com o outro. Toda vez que o trabalho retira esse tempo de lazer, esse tempo de convivência familiar, traz prejuízos ao seu desenvolvimento psíquico. Vê-se, portanto, que por essas razões que o trabalho infantil não pode ser permitido a crianças e adolescentes porque ofendem o seu desenvolvimento bio-psíquico-social e, em última instância, ofendem a própria Constituição brasileira que determina que esses indivíduos em condição especial de desenvolvimento careçam da proteção integral, que deve ser feita com prioridade absoluta.

O trabalho infantil é considerado, portanto, uma grave violação de direitos humanos de crianças e adolescentes. As normas dispostas principalmente na Constituição, mas também no ECA e nos tratados internacionais de direitos humanos, como os da OIT, ratificados pelo Brasil, são tratados que prevêm o mínimo de dignidade da pessoa humana que devem ser observados pelos Estados-Nações. Portanto, como se vê, o trabalho infantil não é uma simples violação de direitos, é uma violação qualificada, grave de direitos humanos e direitos fundamentais de crianças e adolescente.

Todas essas normas formam um sistema que criam essas obrigações, que criam esse direito humano, esse direito fundamental de não trabalhar antes da idade mínima permitida. Falar em direito fundamental de não trabalhar antes da idade mínima, é falar de um correlato de obrigações que vem dar execução a esse

direito. Não basta dizer que não pode trabalhar, o direito fundamental ao não trabalho exige um fazer da família, da sociedade e, principalmente, do Estado.

O Estado é um importante pé no sistema de proteção de infância e da juventude contra o trabalho infantil. Ele tem o dever jurídico, não é discricionariedade, nem bem fazer, não é voluntarismo, é dever jurídico de implementar políticas públicas, programas, serviços que venham identificar essas crianças em situação de trabalho e atendê-las na superação de suas vulnerabilidades sócio econômicas e permitir, portanto, a diminuição e, possivelmente, a erradicação do trabalho infantil. É dentro dessa atribuição do Estado que o Ministério Público (MP) tem ganhado destaque em sua atuação.

Com a Constituição Federal de 1988 o MP deixa de ser um órgão vinculado ao Poder Executivo, com função meramente administrativa, e passa a possuir autonomia funcional, independência funcional de seus membros e atribuições com grande força representativa da sociedade. Seguindo esses passos o Ministério Público do Trabalho (MPT) fica responsável por defender a ordem jurídica trabalhista e os direitos do trabalhador, em especial os direitos fundamentais.

Na alçada do trabalho infantil, o MPT vem trabalhando, por meio da Coordinfância e do Projeto Políticas Públicas, na busca pela defesa dos direitos coletivos, difusos e fundamentais da criança e do adolescente. E tem como um dos objetivos a erradicação do trabalho infantil no país.

Mas, como ocorre a atuação do MPT para garantir que a Administração Pública cumpra seus deveres constitucionais de proteção integral às crianças e aos adolescentes? Esta pergunta que deu origem ao presente trabalho, que por ora se encerra, foi respondida de forma perceptiva: por meio do ativismo judicial dessa instituição

De fato, a autonomia conseguida no atual contexto neoliberal e a sua função de órgão defensor da sociedade pós Constituição, formam um dos principais aspectos que permitem o MPT defender a ordem jurídica democrática. Os instrumentos de atuação, incorporados ao longo de sua história, mas fortalecidos com a Lei Orgânica do MPU de 1993, complementam o aparato de atuação do MPT e fortalecem a instituição. O inquérito civil e os procedimentos preparatórios, como meios de investigação, e os TACs e Ações Civas Públicas como meio de reparação de uma conduta, tornaram se os principais meios de cobrar-se do poder público,

extrajudicialmente ou judicialmente, uma ação para que o direito do jovem seja atendido.

Os instrumentos de atuação do MPT vêm se mostrando eficazes no combate as mazelas que o trabalho infantil gera, em especial, os TACs que permitem ao o MPT ser agente da ação. Ele presidia a ação da forma mais autônoma possível, reparando o erro com maior eficácia e de forma mais célere, descongestionando as vias judiciais.

Esses instrumentos, somados a conduta proativa do MPT de fiscalizar e cobrar do poder público o cumprimento de direitos, faz do MPT uma grande força política na indução da implementação de políticas públicas direcionadas aos jovens.

A atuação proativa do MPT contra a perversidade do trabalho infantil está, também, na busca de parcerias. O MPT compreende que uma atuação coordenada e abrangente é uma das melhores formas de se identificar e acabar com uma violação do direito fundamental de um jovem. Quanto mais ampla for essa atuação, maior visibilidade se tem de que o MPT usa sua prerrogativa de investigar possíveis violações direitos e exigir sua imediata reparação.

O ativismo judicial do MPT está, portanto, em não atuar apenas em tirar crianças e adolescentes da situação de trabalho, onde se pensaria estar o ápice de suas funções, mas em atuar também em cobrar do poder público a assistência necessária, por meio programas e políticas públicas, para que esses jovens não precisem mais recorrer ao trabalho como forma de subsistência.

Embora ainda tenham-se aspectos a serem melhorados em sua atuação, por meio do Projeto Políticas Públicas, o MPT vem se mostrando uma grande força representativa da sociedade e seus direitos. A junção de sua atuação proativa com a força de seus instrumentos auxilia o Estado de forma eficiente no combate ao trabalho infantil e na proteção integral da criança e do adolescente.

A partir do exposto, e de uma forma geral, todos os objetivos da pesquisa foram alcançados, embora não de forma suficiente para se encerrar os estudos sobre o tema. O trabalho apresentou um limite na coleta de dados, pois essa ocorreu apenas no âmbito do MPT. Destaca-se que a atuação do MPT sobre as políticas públicas direcionadas a crianças e adolescentes é algo muito novo no âmbito da administração pública, portanto espera-se que esse trabalho abra horizontes para pesquisas futuras e sugere-se pesquisar sobre a percepção dos municípios e seus Prefeitos sobre o tema.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Armando. **A teoria lockeana da Separação de Poderes**. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4129304d04cff4cb>>. Acesso em: 02 dez. 2014.

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva 2003.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: Educ/Sumaré, 2002.

ARENHART, Sérgio C. As ações coletivas e o controle das políticas públicas pelo poder judiciário. **Revista Eletrônica do Ministério Público Federal, Ano I, nº 1**, p. 20, 2009. Disponível em: <<http://www.prrj.mpf.gov.br/custoslegis/revista/>>. Acesso em: 26 jul. 2014.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, n. 13, p. 71-91, jan/mar 2009.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Estatuto da Criança e do Adolescente. **Lei Federal nº 8069**, de 13 de julho de 1990. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 2002

_____. **Lei nº 7347**, de 24 de julho de 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm>.

CAMBI, E. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: Direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. São Paulo: Editora RT, 2009.

CAMBI, Eduardo. Revisando o princípio da separação dos poderes para tutelar os direitos fundamentais sociais. In: KLOK, Andrea Bulgakov *et. al.* (Org.). **Direitos fundamentais revisitados**. Curitiba: Juruá, 2008.

CARELLI, Rodrigo de Lacerda. O Ministério Público do Trabalho na proteção do Direito do Trabalho. **Cad. CRH** [online], v. 24, n. spe1, p. 59-69, 2011.

CARNEIRO, Cláudia Aparecida Maciel. Exploração do trabalho do menor em lixões no Brasil. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 76, maio 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7779>. Acesso em: 12 set. 2014.

CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O novo desenho institucional do ministério público e o processo de judicialização da política. **Rev. Direito GV**, São Paulo, p. 399-422, jul/dez, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

COLUCCI, Viviane. A teoria da proteção integral frente ao combate ao trabalho infantil e à regularização do trabalho do adolescente. **Rev. TST**, Brasília, v. 79, nº 1, jan/mar, 2013.

CORREA, Lelio Bentes. O Desafio Da Erradicação Do Trabalho Infantil e O Papel Da Magistratura Do Trabalho. **Rev. TST**, Brasília, v. 79, n. 1, jan/mar 2013.

DIONE, Jeas; LAVILLE, Christian. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Editora Artes Médicas Sul LTDA.; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de política públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 2 jun. 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. 8. ed. São Paulo: Ed. Record, 2004.

GRANJA, Cícero Alexandre. O ativismo judicial no Brasil como mecanismo para concretizar direitos fundamentais sociais. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 119, dez 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14052>. Acesso em: 02 jul. 2014.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Revista do Curso de Direito**, v. 7, n. 7, p. 9-37, 2010.

HESS, Heliana Maria Coutinho. Ativismo judicial e controle de políticas públicas. **Revista da SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 30, 2011.

LEÃO, Maria do Carmo. A improbidade administrativa. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 3, n. 30, abr. 1999. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=360>>. Acesso em: 26 jul. 2014

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Ministério Público do Trabalho: Doutrina, Jurisprudência e Prática**. 2. ed. São Paulo: Ltr, 2002

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2011.

LIMA, José Tadeu de Medeiros. **Competências, prerrogativas, deveres, monitoramento e controle das entidades componentes da rede de Proteção Integral a Crianças e Adolescentes no Brasil**. Juiz de Fora, Minas Gerais, 2006.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. **Lua Nova**, v. 57, p. 113-133, 2002.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades da atuação do Ministério Público. **Revista de Direito Ambiental**, v. 41, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MENDES, Gilmar Ferreira. A doutrina constitucional e o controle de constitucionalidade como garantia da cidadania. Declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia de nulidade no direito brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 191, p. 40-66, jan./mar. 1993.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **Ação Civil Pública – Comarca de Altamira**. 2002. Disponível em: <https://intranet.pgt.mpt.gov.br/trabinf/arquivos/projetos_coordinancia/index.html?dT=Políticas%20Publicas/Acoes%20Civis%20Publicas> Acesso em: 07 set. 2014.

_____. **Ação Civil Pública – Comarca de Capanema**. 2003. Disponível em: <https://intranet.pgt.mpt.gov.br/trabinf/arquivos/projetos_coordinancia/index.html?dT=Políticas%20Publicas/Acoes%20Civis%20Publicas> Acesso em: 07 set. 2014.

_____. **Ação Civil Pública – Comarca de Dom Eliseu**. 2003. Disponível em: <https://intranet.pgt.mpt.gov.br/trabinf/arquivos/projetos_coordinancia/index.html?dT=Políticas%20Publicas/Acoes%20Civis%20Publicas> Acesso em: 07 set. 2014.

_____. **Documento de Referência - Levantamento de Informações do Projeto Políticas Públicas**. 2012.

_____. **Documento de Referência - Plano de Ação Políticas Públicas**. 2011.

_____. **Documento de Referência - Projeto Políticas Públicas**. 2011.

_____. **Termo de Ajustamento de Conduta nº 244/2001**. Disponível em: <https://intranet.pgt.mpt.gov.br/trabinf/arquivos/projetos_coordinancia/index.html?dT=Políticas%20Publicas/TAC> Acesso em: 07 set. 2014.

_____. **Termo de Ajustamento de Conduta nº 316/2002.** Disponível em: <https://intranet.pgt.mpt.gov.br/trabinf/arquivos/projetos_coordinfancia/index.html?dT=Políticas%20Publicas/TAC> Acesso em: 07 set. 2014.

_____. **Termo de Ajustamento de Conduta nº 557/2003.** Disponível em: <https://intranet.pgt.mpt.gov.br/trabinf/arquivos/projetos_coordinfancia/index.html?dT=Políticas%20Publicas/TAC> Acesso em: 07 set. 2014.

_____. **Termo de Ajustamento de Conduta nº 361/2004.** Disponível em: <https://intranet.pgt.mpt.gov.br/trabinf/arquivos/projetos_coordinfancia/index.html?dT=Políticas%20Publicas/TAC> Acesso em: 07 set. 2014.

_____. **Termo de Ajustamento de Conduta nº 099/2005.** Disponível em: <https://intranet.pgt.mpt.gov.br/trabinf/arquivos/projetos_coordinfancia/index.html?dT=Políticas%20Publicas/TAC> Acesso em: 07 set. 2014.

_____. **Termo de Ajustamento de Conduta nº 2368/2006.** Disponível em: <https://intranet.pgt.mpt.gov.br/trabinf/arquivos/projetos_coordinfancia/index.html?dT=Políticas%20Publicas/TAC> Acesso em: 07 set. 2014.

_____. **Termo de Ajustamento de Conduta nº 127/2007.** Disponível em: <https://intranet.pgt.mpt.gov.br/trabinf/arquivos/projetos_coordinfancia/index.html?dT=Políticas%20Publicas/TAC> Acesso em: 07 set. 2014.

_____. **Termo de Ajustamento de Conduta nº 063/2008.** Disponível em: <https://intranet.pgt.mpt.gov.br/trabinf/arquivos/projetos_coordinfancia/index.html?dT=Políticas%20Publicas/TAC> Acesso em: 07 set. 2014.

_____. **Termo de Ajustamento de Conduta nº 001/2009.** Disponível em: <https://intranet.pgt.mpt.gov.br/trabinf/arquivos/projetos_coordinfancia/index.html?dT=Políticas%20Publicas/TAC> Acesso em: 07 set. 2014.

_____. **Termo de Ajustamento de Conduta nº 189/2010.** Disponível em: <https://intranet.pgt.mpt.gov.br/trabinf/arquivos/projetos_coordinfancia/index.html?dT=Políticas%20Publicas/TAC> Acesso em: 07 set. 2014.

_____. **Termo de Ajustamento de Conduta nº 428/2011**. Disponível em: <https://intranet.pgt.mpt.gov.br/trabinf/arquivos/projetos_coordinancia/index.html?dT=Políticas%20Publicas/TAC> Acesso em: 07 set. 2014.

MOTTA, Luiz Eduardo. Judicialização da política e representação funcional no Brasil contemporâneo uma ameaça à soberania popular? **Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 12, n. 1, p. 192-218, 2012.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. A essência dos Conselhos dos direitos da criança e do adolescente. In: **Direitos Humanos Geracionais – Manual para Formação do SIPIA-CEARÁ**. Fortaleza. Ed. CEDCA-CE / SDH-PR, 2003.

OIT. **Erradica o trabalho infantil doméstico**, 2013. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/gender/pub/notas_oit_3_559_733.pdf> Acesso em: 29 Jul. 2014

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Administração pública democrática e efetivação de direitos fundamentais. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, X, n. 41, mai. 2007.

OHLWEILER, Leonel Pires. Administração pública e a materialização dos direitos fundamentais: contributo da fenomenologia hermenêutica. In: **Em busca dos Direitos Perdidos: uma discussão à luz do Estado Democrático de Direito**. Porto Alegre: Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2003.

PEIXINHO, Manoel Messias. O princípio da separação dos poderes, a judicialização da política e direitos fundamentais. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, n. 4, 2008. Acesso em: 12 ago. 2014.

PEREIRA, Ricardo. **Ministério Público do Trabalho**. IPEA – mercado de trabalho, v. 48, 2011.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 47, n.1, p. 56-67, jan./abr. 1996.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional** Internacional. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

VIEIRA, OSCAR VILHENA. A desigualdade e a subversão do Estado de Direito. *Sur, Rev. Int. Direitos Human* v.4, n.6, p. 28-51, 2007.

REIS, Sérgio Cabral dos. **Ativismo judicial, Efetividade dos Direitos Sociais e Desenvolvimento da Democracia no Brasil.** Disponível em: <<http://www.cognitiojuris.com/artigos/05/01.html>>. Acesso em: 08 ago.2014.

RIBEIRO, Luiz Alberto Pereira. O Judiciário na (DES) Construção de Políticas Públicas. **Direitos sociais e políticas públicas II.** Florianópolis: FUNJAB,2013

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TAVARES, Marco Aurélio Romagnoli. **Ativismo judicial e políticas públicas: direitos fundamentais.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2011.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade.** AATR-BA – 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial.** Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

WEFFORT, Francisco Correa et al. **Os clássicos da política.** Ática, 2001.

SÍTIOS

http://portal.mpt.gov.br/wps/portal/portal_do_mpt/sobre_o_mpt/apresentacao. Acesso em: 14 jun. 2014.

<http://www.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=223>. Acesso em: 18 ago. 2014.

<http://www.aulete.com.br/savoir-faire>. Acesso em: 25 set. 2014.

http://portal.mpt.gov.br/wps/portal/portal_do_mpt/sobre_o_mpt/gestao_estrategica>
Acesso em: 17 jul. 2014.

<http://www.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=223>> Acesso
em: 13 ago. 2014.

<http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/sistemas-e-fundos>> Acesso em: 10 out.
2014.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista aplicado aos Procuradores do Trabalho do MPT.

1. De que forma ocorre o controle sobre as políticas públicas de erradicação do trabalho infantil pelo Projeto Políticas Públicas?
2. Quanto aos Termos de Ajuste de Condutas, Notificações Recomendatórias e Ações Civis Públicas: Pode me falar um pouco de cada instrumento? Em que caso utiliza-se cada instrumento?
3. Existe uma estimativa um controle (ou uma estimativa) da quantidade de cada instrumento firmado com poder público?
4. De modo geral, O Projeto Políticas Públicas está sendo exitoso em sua opinião? Por quê?
5. O MPT tem encontrado muitas dificuldades/limites em sua atribuição de controle do poder público em relação ao trabalho infantil?
6. Até que ponto o (a) senhor (a) acredita que o MPT consegue obrigar o poder público a cumprir as cláusulas constitucionais de proteção integral a criança? Pode citar exemplo de algum caso em que houve uma maior resistência da contraparte?
7. O controle, de forma geral, ocorre mais sobre o Executivo ou Legislativo? Quais as principais diferenças da atuação do MPT, em relação ao trabalho infantil, sobre cada poder?
8. Quais as atribuições do Procurador do Trabalho no contexto do Projeto Políticas Públicas? Os próprios Procuradores vão a campo investigar prováveis situações de trabalho infantil?
9. Como Procurador (a) do Trabalho, quais os maiores desafios e limites encontrados no exercício de sua função?
10. Como ocorre a inter-relação do MPT com os outros órgãos da Administração Pública? Existe uma articulação mais “amistosa” com algum deles? E mais “conflituosa” (ex. Congresso Nacional)

11. Quais as parcerias do Projeto Políticas Públicas? E qual o papel de cada uma para o cumprimento dos objetivos do Programa?
12. No DF, onde se costuma cobrar o cumprimento das políticas públicas relacionadas ao trabalho infantil? (Pedir sugestões de entrevistados)
13. Em relação ao orçamento público. Atualmente não existe uma normatização específica de reserva de orçamento para assegurar os direitos da criança e adolescente (Apesar da sugestão proposta pela CONANDA). Como então cobra-se do poder público essa reserva?

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista aplicado ao Assessor Especial de Subpolíticas para Crianças da Secretaria de Estado da Criança do Distrito Federal.

1. Qual o papel da Secretaria de Estado da Criança do DF no contexto das políticas públicas de erradicação de trabalho infantil?
2. A Secretaria de Estado da Criança do DF atua conjuntamente com outras organizações (governamentais e não-governamentais)? Se sim, quais? E qual o papel delas para o cumprimento das funções da secretaria?
3. O que me poderia falar sobre a atuação do Ministério Público do Trabalho (MPT) nessas políticas públicas?
4. Em sua opinião, atuação do MPT tem sido exitosa no combate ao trabalho infantil? Por quê?
5. O MPT tem influenciado na atuação do poder público em implementar políticas públicas, voltadas às crianças e adolescente, mais eficientes?
6. Em sua opinião, nesse sentido, a atuação do MPT apresenta limites ou enfrenta obstáculos em seu papel de controle do poder público? Se sim, quais?
7. Os membros da Secretaria relacionam-se diretamente com os Procuradores do Trabalho do MPT? Se sim, qual o tipo de relação existente?

8. E sobre os termos de ajustamento de conduta e as ações civis públicas firmadas pelo MPT, a Secretaria de Estado da Criança do DF toma alguma parte nesses documentos? O quê me pode dizer sobre elas?

ANEXO

ANEXO A – Fotos tiradas nos procedimentos investigatórios no Município Capanema



Fonte: MPT – Banco de dados da Coordinfância.



Fonte: MPT – Banco de dados da Coordinfância.



Fonte: MPT – Banco de dados da Coordinfância.



Fonte: MPT – Banco de dados da Coordinfância.

ANEXO B – Fotos tiradas nos procedimentos investigatórios no Município Dom Eliseu



Fonte: MPT – Banco de dados da Coordinfância.



Fonte: MPT – Banco de dados da Coordinfância.



Fonte: MPT – Banco de dados da Coordinfância.



Fonte: MPT – Banco de dados da Coordinfância.