



16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais

Tema: "40 anos da "Virada" do Serviço Social"

Brasília (DF, Brasil), 30 de outubro a 3 de novembro de 2019

EIXO: POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL.

SUB-EIXO: ÊNFASE EM INFÂNCIA.

OS DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA GARANTIA DE DIREITOS: UM ESTUDO NA VARA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

Carmen Sílvia Righetti Nóbile¹

Resumo: O trabalho trata-se em umas das discussões do estudo realizado no Programa de Pós-Graduação da UNESP/Franca-SP(doutorado). A pesquisa visa identificar as decisões do Poder Judiciário para a garantia de direitos na área da Infância e Juventude, em face da falta de implantação/implementação de Políticas Públicas.

Palavras-chave: Poder Judiciário; políticas públicas; direitos fundamentais.

Abstract: The work is in one of the discussions of the study carried out in the Post-Graduation Program of UNESP / Franca-SP (doctorate). The research aims to identify the decisions of the Judiciary to guarantee rights in the area of Childhood and Youth, due to the lack of implementation / implementation of Public Policies.

Keywords: Judiciary; public policy; fundamental rights.

Introdução

Na América Latina e, em igual sentido, no Brasil, não obstante a consagração de amplas garantias em suas Constituições, aponta-se como problema comum dos Estados, a ausência de efetivação concreta de direitos humanos. Os direitos fundamentais são considerados o núcleo essencial das constituições e do Estado Democrático de Direito. Todavia, especificamente os direitos fundamentais sociais, demandam uma atuação estatal para sua efetivação.

São esses direitos que dependem, para sua eficácia, de uma ação concreta do Estado e da atuação do Poder Executivo na execução das políticas públicas que garantam os direitos conquistados: trava-se o embate entre a efetividade das normas constitucionais frente às limitações impostas pelo orçamento.

Acerca dos conflitos de interesses que se referem a crianças e adolescentes, pode-se dizer que o Brasil possui um parâmetro de solução, no caso a legislação, bastante avançado: o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - Lei nº 8.069, de 1990). No entanto, o estatuto é apenas um dos aspectos necessários para a garantia de direitos. Esses direitos dependem, para sua garantia, de uma ação concreta do Estado e da atuação do Poder Executivo na execução das políticas públicas que assegurem os direitos conquistados.

¹ Profissional de Serviço Social, UNESP- franca, E-mail: crighetti@tjssp.jus.br.

Mesmo diante de uma profunda mobilização social na busca da concretização dos direitos fundamentais por intermédio das políticas públicas, os Poderes Públicos podem permanecer inertes. Tal quadro pode ensejar a busca de resposta em outra esfera, através da intervenção judicial.

O presente artigo trata-se de uma pesquisa teórica, apresentando as várias abordagens sobre o assunto, por meio do debate sobre as seguintes questões: O Poder Judiciário pode ou não intervir nas políticas públicas para aferir sua compatibilização com os objetivos fundamentais das leis? Depois de esgotadas as tentativas em outras instâncias (de natureza política e administrativa), pode-se buscar a intervenção do Poder Judiciário, visando à implantação de políticas públicas pertinentes aos direitos fundamentais sociais? Como se dá essa questão na Vara da Infância e Juventude visando a concretização de direitos em face da falta de políticas públicas?

1- **Política Pública no Brasil e os desafios do controle social**

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a atividade para a satisfação dos direitos fundamentais sociais pertence, prioritariamente, por meio de atividades do Poder Legislativo e Poder Executivo (através da implantação/implementação de políticas públicas).

As políticas públicas podem ser examinadas de vários ângulos e cada um dele representa um olhar diferente que capta um determinado aspecto da realidade e, certamente, com algum objetivo específico.

Segundo Giovanni (2009) não existe uma grande teoria sobre as políticas públicas. Nós é que temos que fazer um recorte e assumir a responsabilidade sobre ele.

Mas, por que um tema ou questão torna-se o assunto de uma política pública? Somos tentados a responder com uma evidência: há uma política pública, porque há um problema para resolver, como se a política pública apresentasse uma “boa prática” ou devesse resolver os problemas dos necessitados. Esta explicação está cheia de senso comum, pois nem toda demanda social se torna política pública, como aponta o Prof. Giovanni:

Tal conceito vai além da ideia de que uma política pública é simplesmente uma intervenção do Estado numa situação social considerada problemática. Mais do que isso, penso a política pública como uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre Estado e sociedade, entendida aqui num sentido amplo, que inclui as relações sociais travadas também no campo da economia. Penso, também, que é exatamente nessa interação que se definem as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades de intervenção estatal (GIOVANNI, 2009, P. 1-2)

Essa conceituação depende da concretização histórica de alguns requisitos que configuram as modernas democracias; pressupõe-se uma capacidade mínima de planificação consolidada nos aparelhos do Estado.

A política pública é mais que uma política, é um modo institucionalizado de agir, elegendo situações problemáticas que o Estado irá intervir, não nascem prontas, são construídas.

Atualmente, o Poder Executivo tem se auxiliado (ou apropriado) das atividades dos chamados Conselhos de Gestão no que diz respeito à elaboração das políticas públicas no Brasil, sobretudo nas áreas da saúde, criança e adolescente, educação, assistência social, segurança entre outros. Tais conselhos, contam com a participação de diversos segmentos da sociedade, compostos por representantes estatais, da sociedade civil e de prestadores de serviços públicos (Poder Público, entidades de classe, associações, clubes de serviços, etc); composição essa, que torna o processo decisório mais permeável aos diversos interesses implicados na elaboração e execução de políticas públicas, e contribuem para o diagnóstico das prioridades nas áreas correspondentes aos direitos sociais, formulando projetos, encaminhando sugestões e requerimentos no sentido de que sejam implantados/implementados pelo Poder Executivo.

Apesar de o controle social ser um princípio conquistado contido na Constituição de 1988, somente na década de 1990 que foram implementados, a partir das diferentes leis complementares, tais como exemplo: o SUS (1990), o ECA (1990), LOAS (1993) entre outros. Tais leis instituem o controle social em duas instâncias formais, que são também espaços de luta: as conferências e os conselhos.

As conferências são eventos que devem ser realizados periodicamente para discutir a política em cena, em cada esfera de governo, e propor diretrizes de ação; as deliberações são norteadoras para a implantação e implementação de políticas públicas.

Já os conselhos são espaços de caráter permanente, deliberativo e paritário. Compõe-se por 50% de membros da sociedade civil e outros 50% representantes do governo, com o principal objetivo de discutir, elaborar e fiscalizar a política em tela, em cada esfera de governo (SOUZA, 2010).

Essa estrutura pode representar um avanço importante na ampliação dos canais de participação política, contudo, a observação de experiências tem evidenciado que a efetivação de suas potencialidades tem enfrentado dificuldades: *“O processo de descentralização/municipalização não se constrói por decretos e leis, o que requer por parte da sociedade civil e do próprio Estado, a predisposição a romper com hábitos e práticas políticas que resultam na centralização”*. (COELHO, 1999, p. 93).

Mesmo diante de uma profunda mobilização social na busca da concretização dos direitos fundamentais por intermédio das políticas públicas, os Poderes Públicos podem permanecer

inertes. Tal quadro pode ensejar a busca de resposta em outra esfera, através da intervenção judicial.

O tema é muito polêmico, principalmente pelo fato que essa quebra de paradigma (possibilidade do juiz na determinação judicial visando cumprir as Políticas Públicas, seja confundido como “administrador público”) encontra óbices não somente jurídico, como o princípio da separação e harmonia dos poderes; como também o princípio da legalidade; ou o caso da escassez de recursos financeiros do Estado (Doutrina e os Tribunais denominam o princípio da reserva do possível).

A construção teórica do princípio da reserva do possível, tem origem na Alemanha na década de 70, com o constitucionalista alemão Peter Häberle. O conceito trabalha com o fato de que a efetividade dos direitos sociais estaria sob a reserva das capacidades financeiras do Estado. A partir desta concepção, a concretização dos direitos sociais estaria relacionada à disponibilidade de recursos financeiros por parte do Estado (GARCIA, 2008).

Essa questão levou a doutrina a muitos debates, mas especialmente, o surgimento de teorias que pretendem determinar quais limites ou restrições do judiciário para intervir nas políticas públicas. Esta será a discussão formulada no nosso próximo item.

2- **Intervenção Judicial em Políticas Públicas no Brasil**

A consagração de uma gama de direitos e a democratização ao acesso à justiça, decorridos da constituição de 1988 estimularam a procura por soluções judiciais quando os direitos sociais não são concretizados com ações do poder público.

Não há registro unificado sobre o total de ações desse tipo ajuizadas em todo o País, mas vale transcrever o que tem sido divulgado. Segundo o Ministério da Saúde, a União gastou em 2009 R\$ 83,16 milhões com a compra de medicamentos determinada por 1.780 ações judiciais. Esse valor seria 75% superior ao gasto em 2008. (SADEK, 2013).

Autoridades municipais, estaduais e federais, por sua vez, sustentam o argumento segundo o qual as decisões da magistratura têm desorganizado o planejamento e as finanças dos Municípios, dos Estados e da União. Afirmam que a interferência judicial tem obrigado administradores públicos a redefinirem prioridades e a se defrontar com uma situação de alteração na alocação de recursos. Alegam ainda que, os recursos que têm sido desviados para o cumprimento de decisões judiciais, seria possível construir novos hospitais e unidades de pronto atendimento, beneficiando desta forma um maior número de pessoas (SADEK, 2013, p. 23).

Outra situação recorrente é em relação às demandas que visam à obtenção de determinado medicamento à custa do Estado ou a realização de exames ou procedimento cirúrgico não disponibilizado pelo SUS, tal demanda têm sido utilizadas com frequência na prática forense, através de ações estritamente individuais.

Grinover (2013) aponta críticas às essas decisões de demandas individuais, que concedem ao autor tratamentos caríssimos no exterior, ou a aquisição de remédios experimentais que sequer foram liberados no Brasil. O mesmo posicionamento apresenta Jacob:

O Poder Público, como visto, ao garantir o direito constitucional à vida e à saúde (mínimo existencial), atentou-se para a limitação dos seus recursos materiais (reserva do possível), a fim de atender um maior número de pessoas com os recursos disponíveis.... Dessa forma, a função precípua do ente público é racionalizar os seus recursos financeiros, de modo a garantir o acesso de todos às ações e serviços de saúde, não me parecendo justo e nem adequado que os poucos recursos destinados ao Município pelo SUS sejam utilizados com uma minoria que busca, através do Poder Judiciário, utilizar-se de medicamentos onerosos que não estão incluídos dentre aqueles de fornecimento obrigatório (JACOB, 2013, p. 276).

Ressaltando ainda, que quando determinado medicamento é disponibilizado, foi avaliado pelos técnicos da ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), que se baseia na FDA – agência americana de drogas e alimentos (órgão americano equivalente a ANVISA). Essas ações têm gerado um embaraço jurídico: a advocacia Geral da União e as Secretarias da Fazenda dizem que os governos não devem fornecer um remédio, sem registro na ANVISA e sobre o qual faltam evidências sobre a eficácia e a segurança.

Para Appio (2012) ao promover uma ação individual, o cidadão não pretende a universalização do serviço, mas apenas garantir sua vaga. As ações individuais não teriam condições de propiciar o planejamento de políticas públicas, são ações individuais visando à implementação de “políticas públicas”.

De grande valia, pois, a advertência de José Reinaldo de Lima Lopes, no sentido de que todo o cuidado deve ser reservados em relação ao provimento jurisdicional que conceda direitos fundamentais sociais, a fim de que o Poder Judiciário não assuma a “fila de atendimento” dos órgãos da administração. É preciso, segundo o autor, que o provimento jurisdicional permita o atendimento igualitário de todos os cidadãos (CANELA JÚNIOR, 2011, p. 105).

Resultando que uma necessidade individual demanda e pressupõe a prévia implementação de uma determinada política social. Há um conflito entre a perspectiva da lei e da política pública. A lei lida com a conduta dos outros, tem um olhar retrospectivo: “o que ocorreu”, retrospectivamente olha se alguém errou. Já a visão de Política Pública é um olhar prospectivo, busca aprender com aquele conflito para pensar o futuro. A ação em Política Pública é ação em escala, buscando o atendimento da coletividade, do grupo de pessoas e não do indivíduo. Busca-se recursos para produzir resultados, considera-se o universo: o todo. Isso é difícil no processo judicial, pois no direito há conflito entre o individual e o coletivo (BUCCI, 2013).

Mas, Canela Júnior (2011) aponta que não há como se determinar na relação jurídica, quais seriam exatamente todos os beneficiários, pois os direitos fundamentais sociais atingem um número indeterminado de pessoas, porquanto o seu âmbito pretendido de abrangência é o conjunto de toda a sociedade.

Se o Poder Judiciário confere um direito social a uma pessoa ou a um grupo determinado de pessoas, por certo, todos que estejam na mesma situação são merecedoras do direito. O princípio de isonomia impõe um tratamento idêntico, por parte do Estado, em favor de todos os cidadãos que se encontrem em uma mesma situação de necessidade. Existem, portanto, demandas individuais com efeitos coletivos.

No Brasil, durante muito tempo os tribunais assumiram a posição de não poder adentrar no mérito da administração pública. Mas para a jurista Ada Pellegrini Grinover, a Constituição de 1988 trouxe a verdadeira guinada em termos de ação popular, através do art. 5, inciso LXXIII, que introduziu a seguinte redação:

Art. 5, inciso LXXIII: “Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência” . (GRINOVER, 2013, p. 127)

Ora, se o Estado não promoveu a satisfação dos direitos fundamentais, nasce a pretensão de utilizar-se de ação Judicial para obter a reparação da lesão causada, do que resulta a intervenção direta dos juízes em áreas que até então, eram exclusivas dos demais poderes. A mera previsão abstrata do direito fundamental, ou seja, apenas a lei sem a sua concessão material, implica igualmente lesão e, portanto, sujeita o Estado à obrigação de satisfazê-lo. Para Canela Júnior (2011) todas as lesões a direitos fundamentais sociais levadas ao conhecimento do Poder Judiciário deverão ser obrigatoriamente apreciadas, pois trata-se, de limitações à sua efetivação.

Para Watanabe, os demais direitos fundamentais sociais, que não correspondam ao núcleo básico da dignidade humana e por isso não são asseguradores do “mínimo existencial”, e tampouco estejam consagrados em normas constitucionais, não deveriam ser apreciados pelo Judiciário sem a prévia ponderação do Legislativo ou do Executivo, por meio de definição de política pública específica. Em relação a eles deve ser resguardado o debate democrático e o respeito aos devidos Conselhos de Direitos. (WATANABE, 2013).

Para a jurista Ada Pellegrini Grinover (2013) o Poder Judiciário pode exercer a intervenção nas políticas públicas para aferir sua compatibilização com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

De acordo com o disposto no art. 5 XXXV, da Constituição Federal “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito”. Assim, nenhuma afirmativa de lesão ou ameaça a direito poderá ser excluída da apreciação do Poder Judiciário. (GRINOVER, 2013, p. 143)

O mesmo posicionamento tem Maria Paula Dallari Bucci “não é se pode ou não haver controle judicial, (isso é certo, em virtude da CF, art 5 XXXV), mas qual o seu conteúdo e quais os limites da decisão judicial”(BUCCI, 2013, p.192).

Num país como o Brasil, com enormes dívidas sociais, com problema de pobreza, de marginalização, de desigualdades sociais e regionais, de falta de moradia, de distribuição desigual de rendas e outros mais, pretender que todos os direitos fundamentais sociais sejam implementados de uma só vez, inclusive com a intervenção do Judiciário, é um sonho idealista que esbarra em obstáculos práticos (WATANABE, 2013).

As políticas públicas necessitam de um tempo (período) para serem concretizadas, no entanto, também deve se considerar o tempo de omissão da administração pública para a implantação do serviço solicitado. Exemplificando, uma pessoa que perdeu a perna em um acidente e solicita uma prótese, sendo que já entrou com vários pedidos administrativos sem respostas, a mera omissão não justifica a negativa ao serviço.

Diante da escassez de recursos ou a ausência de respostas do poder público, o Judiciário depara-se com situações dramáticas nos casos concretos que chegam até ele, tendo muitas vezes, que optar pela vida e/ou pela morte. Nessas circunstâncias acaba interferindo na competência dos demais poderes – seja ele o Executivo e/ou o Legislativo, responsáveis pela concretização dos direitos através das políticas públicas.

Outro argumento utilizado para justificar a ausência de efetividade dos direitos fundamentais sociais é o seu impacto econômico-financeiro. Constata-se que o fenômeno econômico tem sido invocado para impedir a concessão de direitos fundamentais sociais pelo Poder Judiciário, o que suscitou o tema da “reserva do possível”. Na teoria da reserva do possível, o Estado somente está obrigado a oferecer a garantia de direitos fundamentais, no limite das suas possibilidades, especialmente financeira.

Para Gonçalves (2013) a invocação da teoria da reserva do possível não pode ser aceita na busca de uma justificativa para os tão baixos níveis na amplitude de atendimento e na eficiência (qualidade) dos serviços públicos.

Ada Pellegrini Grinover, relativamente à “reserva do possível” defende que não basta a simples alegação de falta de recursos, esta deverá ser provada, pela própria administração. Ainda, segundo o entendimento da jurista, o acolhimento da alegação de falta de recursos não conduziria à rejeição do pedido pleiteado: “Mas não é só: o judiciário, em face da insuficiência de recursos e de falta de previsão orçamentária, devidamente comprovadas, determinará ao Poder Público que faça constar da próxima proposta orçamentária a verba necessária à implementação da política pública” (GRINOVER, 2013, p. 138).

O mesmo entendimento tem Canela Júnior (2011), ao ser constatada eventual incapacidade financeira (atual) para a satisfação da decisão judicial, a solução não seria o

juízo da improcedência do pedido ou mesmo a extinção do processo por ausência de condições da ação; a decisão judicial determinaria que os poderes Executivo e Legislativo ajustem as finanças públicas, programando o custeio para a implementação das políticas públicas. Admite que o Estado ajuste o pedido na sua agenda programática.

Tanto o Supremo Tribunal Federal, como o Superior Tribunal de Justiça, já acenaram com decisões, ora oscilando numa, ora oscilando noutra corrente. Inclusive o Conselho Nacional de Justiça tem tomado iniciativas, em uma série de temas atinentes a políticas públicas, no âmbito do Poder Judiciário nacional. A tendência, contudo, é que, caso a caso, soluções sejam obtidas, sem evitar ferir com a dignidade da pessoa humana. (GARCIA, 2008). Como se observa a doutrina não é pacífica a respeito.

Apesar desse estudo, observamos que, na Vara da Infância e Juventude, esses argumentos não são mencionados e são apresentadas as justificativas em base aos pareceres dos profissionais no judiciário, assistentes sociais, psicólogos e da rede de serviços, como será apresentado no próximo item.

3. O atendimento da Justiça nos casos da Infância e da Juventude

Os casos atendidos na Vara da Infância e Juventude envolvem, na sua maior parte, uma população desprovida de recursos e também, quando os direitos das crianças e dos adolescentes estabelecidos pelo ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) são ameaçados ou violados por conduta dos próprios, ou ainda por ação ou omissão da família, sociedade ou Estado, precipitam demandas sociais não resolvidas, ou não solucionadas pelos agentes do poder público, conforme o Art. 98 do ECA.

Podemos dizer que a área da Justiça da Infância e Juventude direciona seu atendimento aos problemas relacionados às crianças e aos adolescentes, quando estiverem em situação de risco e vulnerabilidade social e necessitarem de medidas de proteção.

Devido às características da área da infância e juventude, todo procedimento tem início por provocação do Ministério Público ou de quem tenha legítimo interesse (parte representada por advogados). Em alguns casos, também devido às características do atendimento (crianças e adolescentes em situação de abandono e maus tratos), a denúncia é realizada pelo Conselho Tutelar ao Ministério Público, o qual provoca o Juízo da Infância e Juventude, por meio de representação.

O artigo 20 do Estatuto da Criança e do Adolescente lembra que toda criança ou adolescente deve ser criado e educado com sua família e, excepcionalmente, com uma família substituta, o que vem reforçado no Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária e pela Lei 12010/2009. O acolhimento institucional da criança e do adolescente é uma medida excepcional e só pode ser decretado pela autoridade judicial (art. 101, §2º,

ECA), cabendo ao Conselho Tutelar sua aplicação, apenas em situações excepcionais e emergenciais. A colocação deve ser comunicada imediatamente ao Ministério Público, para início do devido procedimento judicial, a fim de que os envolvidos sejam convocados e a possibilidade de defesa seja oferecida.

Em complemento ao Art. 101, a Lei 12010/2009 § 4º indica que:

Imediatamente após o acolhimento da criança ou do adolescente, a entidade responsável pelo programa de acolhimento institucional ou familiar elaborará um **plano individual de atendimento**, visando à reintegração familiar, ressalvada a existência de ordem escrita e fundamentada em contrário de autoridade judiciária competente.

Define-se, a seguir, no § 5º, que o “plano individual será elaborado sob a responsabilidade da equipe técnica do respectivo programa de atendimento e levará em consideração a opinião da criança ou do adolescente e a oitiva dos pais ou do responsável”. Quando a Lei 12.010 propõe o Plano Individual de Atendimento (PIA), toma como referência a avaliação interdisciplinar.

O Conselho Nacional de Justiça resolveu que todos os Tribunais de Justiça do País deverão realizar Audiências Concentradas (Provimento nº 32, de 24 de junho de 2013 “Obrigatoriedade das audiências concentradas-maior controle dos acompanhamentos”), e a Lei 13.509/2017 prevê: reavaliação de cada uma das medidas protetivas de acolhimento, diante de caráter excepcional e provisório, em cada três meses.

As mencionadas audiências têm o objetivo de possibilitar a reunião de atores públicos corresponsáveis na solução dos problemas que levam uma criança/adolescente ao afastamento da família.

Buscando compreender como o judiciário responde aos casos que necessitam da atuação de políticas públicas, observamos que, o Juiz com base no conteúdo dos pareceres dos diversos profissionais (seja da rede de serviços ou do judiciário), direta ou indiretamente, acata, incorpora e se apropria, do saber desses profissionais, na sentença que profere.

Na avaliação da situação de crianças, adolescentes e famílias na Vara da Infância e Juventude, o assistente social e os profissionais da rede de serviços, investidos do poder simbólico, podem adentrar às casas, falar com as pessoas, avaliá-las e emitir pareceres sobre o destino de suas vidas. Por outro lado, observamos também que, o assistente social no judiciário incorpora e se apropria da linguagem jurídica em seus relatórios e pareceres, reproduzindo a dinâmica da própria instituição e o poder concentrador que ela possui.

Segundo Bourdieu (1989) todos os sistemas simbólicos (a política, a religião, o direito, entre outros) são caracterizados por agentes dotados de um mesmo *habitus*. Os atores corporificam papéis e os efetivam cotidianamente.

A proximidade dos interesses e, sobretudo, a afinidade dos habitus, ligada a formações familiares e escolares semelhantes, favorecem o parentesco das visões de mundo. Segue-se daqui que as escolhas que o corpo deve fazer, em cada momento, entre interesses, valores e visões do mundo diferentes e antagonistas têm poucas probabilidades de desfavorecer os dominantes, de tal modo o etos dos agentes jurídicos que são invocados tanto para justificar como para inspirar estão adequados aos interesses, aos valores e à visão do mundo dos dominantes (BOURDIEU, 1989, p. 242).

Nessa análise, a interpretação da lei não é o ato solitário de um magistrado em fundamentar a demanda na razão jurídica; o conteúdo prático da lei se revela no resultado de uma luta simbólica entre os vários profissionais dotados de competência técnicas. Essa situação se destaca com mais veemência na Vara da Infância e Juventude, através dos colaboradores institucionais do Juiz, ou seja, dos vários profissionais dos diversos órgãos institucionais.

Ainda observamos que os representantes da sociedade civil e do Poder Público, nos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, na maioria das vezes, também são os mesmos que participam das audiências concentradas nos casos de crianças e/ou adolescentes acolhidos, podendo estes, contribuir ou influenciarem a agenda na elaboração de políticas públicas, ou das decisões partilhadas em relação a vida dessas crianças/ adolescentes e famílias.

Nessa rede de profissionais, é promovido um conselho de administração de gestão da infância e juventude, e a família aparece como cercada pelos acompanhamentos propostos, ocasionando a existência de um complexo tutelar em torno da administração de gestão da infância e juventude desadaptada.

Considerações finais

Apesar das várias abordagens dos juristas, de como o judiciário tem respondido a um direito não concretizado pelo poder público, identificamos os que sustentam a tese de que todos os direitos fundamentais são tuteláveis pelo judiciário, a dos que defendem a possibilidade da intervenção parcial e dos que afirmam ser impossível qualquer intervenção. Apesar desse estudo, observamos que na Vara da Infância e Juventude, esses argumentos não são mencionados e são apresentadas as justificativas em base aos pareceres dos profissionais no judiciário, assistentes sociais, psicólogos e da rede de serviços.

A Justiça da Infância e Juventude têm modificado a sua atuação, na busca de articulações interinstitucionais com a rede de serviços; seja através da exigência da elaboração do Plano Individual de Atendimento, do acompanhamento dos casos acolhidos com a rede de serviços sócio assistencial ou da realização das audiências concentradas, buscando alternativas para os problemas apresentados e para o cumprimento da Lei 12.010/2009 (Lei do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes).

Considerando essas alterações foi demonstrado que as crianças, os adolescentes e famílias, são atendidos e acompanhados por vários profissionais dos diversos setores, que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, seja ele, Municipal, Estadual ou Federal. Estes profissionais buscam decisões colegiadas, para o problema apresentado, a fim de subsidiar a decisão judicial, a qual na maioria das vezes é homologada pelo Juiz.

Os profissionais do Sistema de Garantia de Direitos se fortalecem e compartilham da mesma postura e proposta. Situação essa que dificulta ainda mais, às crianças, aos adolescentes e famílias, defenderem desse posicionamento conjunto em rede. Desencadeia-se um processo de controle e de tutela por pessoas bem intencionadas ou por especialistas reconhecidos, considerando o perigo que as crianças e adolescentes correm em sua família, que levam os envolvidos, comumente a escolher entre uma sujeição às normas e/ou orientações sugeridas pelos experts, profissionais da área, que são os que sabem as regras.

Em relação ao objetivo de nossa pesquisa em identificar como o Poder Judiciário intervém para garantir direitos na área da Infância e Juventude, em face da necessidade de implantação de políticas públicas; detectamos que tal situação, vai além da ausência de políticas públicas implantadas pelo Estado, em determinados foco de atenção. Os profissionais que têm o poder simbólico de indicarem alternativas, pois geralmente são eles, os atores envolvidos que constroem a representação e soluções dos problemas e indicam ou elegem situações que o Estado irá intervir, podem por um lado, corroborar com o que está instituído, através de pareceres que ratificam a normatização (ou culpabilizar a família), ou por outro, os pareceres podem apresentar novos saberes e indicarem novos caminhos para a aplicação da justiça e construir propostas que sejam capazes de preservar e efetivar direitos.

REFERÊNCIAS

APPIO, Eduardo. **Controle Judicial das políticas Públicas no Brasil**. 1 ed. (2005) 5 reimpressão. Curitiba: Juruá, 2012.

BOURDIEU, Pierre. A força do direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico, Capítulo VIII. In: **O poder simbólico**. Tradução Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 16 jul. 1990. Retificado no DOU de 27.9.1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm>. Acesso em: 03 jan. 2016.

BRASIL. Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943; e dá outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 04 ago. 2009. Retificado no DOU de 2.9.2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm>. Acesso em: 03 jan. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle Judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

COELHO, Ailta. B.R. Política de proteção à infância e adolescência e descentralização. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 60, p. 92-105, Julho de 1999.

GARCIA, Rafael.B. **O Poder Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil**: análise doutrinária e evolução casuística. Interesse Público, Belo Horizonte: Ano 10. N. 51 set/out/2008.

GIOVANNI, G. Di. **As estruturas elementares das políticas públicas**. Caderno de Pesquisa n.82, Campinas: NEPP/Unicamp, 2009.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **O controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. Coord. Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe. 2 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2013.

JACOB, Cesar Augusto Alckimin. A reserva do possível: obrigação de previsão orçamentária e de aplicação da verba. In: GRINOVER, Ada Pellegrini e KAZUO, Watanabe (org.). **O controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 235- 283.

JORGE NETO, Nagibe de Melo. **O controle jurisdicional das políticas públicas**: concretizando a democracia e os direitos sociais fundamentais. Salvador: Jus Podivm, 2008.

RIGHETTI NÓBILE, Carmen Sílvia; LEHFELD, **Neide Aparecida de Souza. Ação Judicial em Políticas Públicas no Brasil**. CONPEDI LAW REVIEW | OÑATI, ESPANHA | v. 2 | n. 3 | p. 45 - 63 | JAN/JUN. 2016.

SADEK, Maria Teresa. Judiciário e arena pública: um olhar a partir da ciência política. In: GRINOVER, Ada Pellegrini e KAZUO, Watanabe (org.). **O controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 1- 32.

WATANABE, Kazuo. Controle jurisdicional das políticas públicas – “Mínimo existencial” e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. In: GRINOVER, Ada Pellegrini e KAZUO, Watanabe (org.). **O controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 213- 224.