

O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente

O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente à luz da política de atendimento idealizada pela Lei nº 8.069/90

*Murillo José Digiácomo
Promotor de Justiça no Estado do Paraná*

A introdução da "Doutrina da Proteção Integral à Criança e ao Adolescente" no ordenamento jurídico brasileiro, a partir do artigo 227, da Constituição Federal de 1988 e, com maior intensidade, após a entrada em vigor da Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (o Estatuto da Criança e do Adolescente), trouxe importantes mudanças na forma de ver, compreender e atender demandas na área da infância e juventude em todo o Brasil.

Evidente que a simples alteração normativa não foi suficiente para concretização de tais mudanças, que em muitos casos ainda não foram efetivadas, em grande parte, devido à dificuldade em romper com os conceitos e paradigmas culturais dominantes, que levam à manutenção, em pleno Século XXI, de práticas consagradas pelo modelo de atendimento anterior, vigente à época do revogado "Código de Menores" de 1979 e orientado pela "Doutrina da Situação Irregular" que, a exemplo destes, já deveriam fazer parte do passado.

Uma situação ainda comum, mas que não mais deveria existir, é a banalização (e generalização) da "judicialização" do atendimento de crianças e adolescentes cujos direitos estão ameaçados ou já foram violados, o que além de sobrecarregar a Justiça da Infância e da Juventude com casos individuais que, a rigor, deveriam ser enfrentados e solucionados de forma *espontânea e prioritária* por parte do Poder Público [nota 1], transforma o Juiz no "gestor" da "política de atendimento" à criança e ao adolescente local [nota 2] e, de forma absolutamente despropositada, "condiciona" o atendimento à intervenção judicial e à "aplicação de medidas", quando a própria lei em momento algum assim o exige.

Um dos principais *diferenciais* entre a atual "Doutrina da Proteção Integral à Criança e ao Adolescente" e a revogada "Doutrina da Situação Irregular", aliás, é justamente a preocupação daquela com a "desjudicialização" do atendimento à criança e ao adolescente, pois na forma da Lei nº 8.069/90 a intervenção da autoridade judiciária, a rigor, deveria ocorrer apenas em *casos excepcionais*, quando fosse negado o atendimento por parte do Poder Público [nota 3] ou quando a própria lei estabelecesse tal exigência de maneira expressa [nota 4].

Pela "lógica" do modelo de atendimento atual (à luz, inclusive, do *princípio da intervenção mínima*, preconizado pelo art. 4º, par. único, inciso VII, da Lei nº 8.069/90), toda e qualquer intervenção estatal de cunho eminentemente "protetivo", ou seja, voltada à *efetivação dos direitos infanto-juvenis*, nos moldes do previsto no art. 4º, *caput*, da Lei nº 8.069/90, deve ser levada a efeito pelo Poder Público (por meio dos mais diversos órgãos e agentes encarregados do atendimento de crianças e adolescentes - ou da população em geral), de forma *direta* e com o máximo de *presteza* [nota 5] e *profissionalismo*, sem a necessidade de passar pelo "crivo" da autoridade judiciária.

A simples leitura do disposto nos citados art. 4º, *caput* e par. único, da Lei nº 8.069/90 e art. 227, *caput*, da Constituição Federal deixa claro que o "*DEVER de agir*" do Poder Público, no sentido da *efetivação* dos direitos infanto-juvenis, não está de modo algum "condicionado" à intervenção judicial ou mesmo à "aplicação de medidas de proteção", embora estas possam ser instituídas, em determinados casos (e não apenas pela autoridade judiciária, mas também pelo Conselho Tutelar [nota 6]), como forma de "sinalizar" e "oficializar" o tipo de intervenção e sua necessidade/urgência, não mais dando margem à omissão quanto ao atendimento àquele caso em particular.

Vale dizer, a propósito, que além de o Juiz [nota 7] não ser o "gestor" [nota 8], de nada adianta a simples "aplicação de medidas", de maneira meramente "formal", se estas não tiverem respaldo em programas e serviços capazes de atender de maneira adequada, qualificada - e *resolutiva* - os casos de ameaça/violação de direitos infanto-juvenis. Com efeito, para que possam ser efetivamente executadas e ter reais condições de atingir os fins a que se destinam, é *fundamental* que as "medidas de proteção" relacionadas nos arts. 101 e 129, da Lei nº 8.069/90 tenham respaldo em programas e serviços de qualidade e adequadamente planejados (pensando nas especificidades inerentes ao público infanto-juvenil), organizados, operados por profissionais qualificados e comprometidos com o resultado.

Na verdade, pela sistemática atual, as intervenções estatais na área da infância e juventude devem ocorrer no âmbito de uma *política pública específica*, de cunho eminentemente *intersectorial* (e *interdisciplinar*), aprovada no âmbito dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente [nota 9] e executada pelos mais diversos setores da administração, nos diversos níveis de governo (embora deva ser dado ênfase à "*municipalização*" do atendimento [nota 10]), com a eventual participação de entidades não governamentais [nota 11], que devem desenvolver ações articuladas/integradas, a partir de "fluxos" e "protocolos de atendimento" previamente definidos entre os órgãos e agentes corresponsáveis.

E é exatamente esse conjunto de órgãos, agentes, autoridades e entidades governamentais e não governamentais que, com base na política de atendimento deliberada e aprovada pelo Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, se articulam e se organizam (tanto internamente quanto coletivamente) para promover a efetivação de todos os direitos infanto-juvenis, atender e solucionar casos em que estes são ameaçados/violados e assegurar a instituição e correto funcionamento de uma "rede de proteção" interinstitucional ampla e funcional, que se convencionou chamar de "*Sistema de Garantia dos Direitos de Criança e do Adolescente*" [nota 12].

A instituição do "Sistema de Garantia", com seus diversos integrantes distribuídos em 03 (três) grandes "eixos" (ou áreas de atuação): *promoção, defesa e controle*, tem por objetivo superar o modelo anterior, centralizado na figura da autoridade judiciária (que passou a ser apenas *um* de seus componentes), no qual o Poder Público agia, em regra, de forma improvisada e desconexa, num "viés" filantrópico e assistencialista [nota 13], restrito a casos em que a violação do direito já havia ocorrido e sem qualquer preocupação com a prevenção, com a qualidade do atendimento e/ou com seus resultados.

A *promoção* (ou *efetivação*) dos direitos infanto-juvenis se dá por intermédio da elaboração e implementação da mencionada *política de atendimento à criança e ao adolescente* [nota 14] (sobretudo, como mencionado, em âmbito municipal), o que embora seja uma *tarefa primária* dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente [nota 15], exige o engajamento de *todos* os órgãos públicos encarregados do atendimento direto de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias [nota 16], que precisam redefinir conceitos, estruturas, metodologias e, é claro, seu orçamento ao

mencionado *princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente*. Importante destacar, a propósito, que os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente são, por natureza, *órgãos plurais e democráticos* [nota 17], que devem colocar em uma mesma mesa de debates os representantes de todos os órgãos e instituições que atuam direta ou indiretamente com crianças e adolescentes [nota 18], para que, *juntos*, pontuem e discutam os maiores problemas que afligem a população infanto-juvenil local, planejando ações e definindo "*estratégias*" de atuação *interinstitucional* para sua *efetiva solução*, a curto, médio e longo prazos (valendo lembrar que a política de atendimento à criança e ao adolescente se "traduz" em "*Planos de Atendimento*" [nota 19], que têm abrangência *decenal*). O objetivo dessa nova forma de atuação do Poder Público é ir *além* do simples atendimento "formal" e "burocrático" de casos de violação de direitos, pois deve-se trabalhar na perspectiva de *evitar* sua ocorrência, assegurando de forma concreta, a *todas* as crianças e adolescentes (assim como a suas famílias), o acesso *irrestrito e incondicional* a todos os direitos que lhes são naturalmente assegurados pela lei e pela Constituição Federal, independentemente da situação em que se encontram e/ou de determinação judicial.

Já a *defesa* dos direitos infanto-juvenis deve ser efetuada por órgãos, entidades, agentes e autoridades *especializadas e qualificadas* para tanto, merecendo destaque, sem dúvida alguma, o Conselho Tutelar, que possui (enquanto *colegiado* [nota 20]), o *status de autoridade pública* que, em muitos aspectos, é *equiparada* à figura da própria autoridade judiciária (sendo inclusive dotado, a exemplo desta, do *poder de requisição* de determinados serviços públicos [nota 21]). A defesa dos direitos infanto-juvenis, inclusive na esfera judicial [nota 22], deve ser exercida tanto no plano individual (quando do atendimento de casos concretos de ameaça/violação de direitos), quanto coletivo (o que compreende a busca da adequada estruturação e organização do Poder Público para o atendimento especializado e qualificado de tais demandas). Nesta perspectiva, mais uma vez sobressai o papel do Conselho Tutelar que, no exercício da atribuição "estratégica" contida no art. 136, inciso IX, da Lei nº 8.069/90, deve postular, junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente local, a criação e adequação de equipamentos ao atendimento de demandas na área infanto-juvenil, contratação e capacitação de profissionais, definição de "fluxos" e "protocolos de atendimento" etc. Vale dizer que o conceito de "*defesa*" também importa na *responsabilização* dos agentes que violam os direitos infanto-juvenis, tanto na esfera *administrativa* quanto *civil* e mesmo *criminal*, o que importa em trazer para a "rede de proteção" órgãos como as Polícias Civil e Militar, assim como os órgãos do Ministério Público e do Poder Judiciário que atuam não apenas na área da infância e juventude, mas também na esfera penal. Um dos exemplos mais relevantes da importância de uma atuação verdadeiramente "sistêmica"/articulada entre estes diversos órgãos, autoridades e agentes, diz respeito ao atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência (em todas as suas formas, inclusive sexual) que, além de reclamar a criação de um programa ou serviço especializado no atendimento de tão complexa demanda, importa na "integração operacional" entre os profissionais encarregados da proteção das vítimas (como é o caso do Conselho Tutelar) e aqueles cuja tarefa é apurar a ocorrência do crime e responsabilizar seus autores (como é o caso da Polícia Civil - também chamada de Polícia Judiciária). Falar em "*defesa*", sem falar em *responsabilização* dos agentes que violam os direitos infanto-juvenis, aliás, é negar o que dispõem de maneira expressa dispositivos como os contidos nos arts. 5º, 208 e 216, da Lei nº 8.069/90 e, mais recentemente, nos arts. 28 e 29, da Lei nº 12.594/2012.

Por fim, mas não menos relevante, temos o *controle social* sobre as ações do Poder Público, que é exercido, sobretudo, no âmbito dos Conselhos de Direitos da Criança e

do Adolescente dos Conselhos Setoriais deliberativos de políticas públicas, tendo respaldo nos arts. 1º, par. único e 227, §7º c/c 204, da Constituição Federal e art. 88, inciso II, da Lei nº 8.069/90 (dentre outras). Sua instituição tem por objetivo assegurar que a política de atendimento democrática e soberanamente definida pelo Conselho de Direitos está sendo efetivamente implementada pelo Poder Público (com o aporte dos recursos orçamentários que para tanto se façam necessários [\[nota 23\]](#)), assim como se os "equipamentos" instituídos para sua execução estão funcionando a contento, atingindo plenamente os objetivos a que se propõem, com bons resultados na prevenção e solução dos problemas que afligem a população infanto-juvenil local.

Tendo em vista sua destacada participação em todos os "eixos" anteriormente mencionados, o efetivo funcionamento dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, especialmente em âmbito municipal é, desta forma, *essencial* para a adequada instituição e operacionalização do "Sistema de Garantia", pois sem eles não haverá uma *verdadeira* política de atendimento à criança e ao adolescente, ficando as demandas inerentes a esta parcela da população a mercê da "vontade política" dos governantes de ocasião, assim como de estruturas e metodologias de atendimento usualmente concebidas para o público adulto.

Como visto, cabe aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, em parceria com outros Conselhos Setoriais e demais integrantes do "Sistema de Garantia" acima referido, elaborar e zelar pela efetiva e integral implementação (com a indispensável - *eprioritária* - previsão dos recursos orçamentários que se fizerem necessários [\[nota 24\]](#)) de *políticas públicas específicas* para o atendimento das mais variadas demandas existentes na área da infância e juventude, através de ações governamentais [\[nota 25\]](#) (notadamente por intermédio dos *órgãos públicos* encarregados dos setores de saúde, educação, assistência social, cultura, esporte, lazer etc.) e não governamentais *articuladas* [\[nota 26\]](#), de modo que toda e qualquer ameaça ou violação de direitos infanto-juvenis (ainda que representada pela própria *conduta inadequada* da criança/adolescente atendida e/ou de seus pais ou responsável [\[nota 27\]](#)) tenha uma *resposta rápida e eficaz*, por meio de abordagens e intervenções adequadas às peculiaridades inerentes a este público.

Para tanto, é fundamental a realização de um "diagnóstico" prévio da estrutura de atendimento existente, assim como de sua *qualidade e eficácia* na *efetiva solução* dos casos atendidos, merecendo especial destaque a atuação dos órgãos que têm a função de *fiscalizar* os serviços e programas de atendimento à população infanto-juvenil (como é o caso do Ministério Público, do Poder Judiciário e do Conselho Tutelar [\[nota 28\]](#)).

Nesta perspectiva, mais uma vez merece especial destaque o papel do Conselho Tutelar, que usando de sua condição de *agente político* [\[nota 29\]](#) e de sua *autonomia funcional* [\[nota 30\]](#) deve buscar a adequada estruturação do município em termos de serviços e programas especializados no atendimento a crianças, adolescentes e famílias, além da própria articulação da "*rede de proteção*" local.

Tendo conhecimento das principais demandas e deficiências na estrutura de atendimento à criança e ao adolescente no município, o Conselho Tutelar deve colher os respectivos dados quantitativos e qualitativos [\[nota 31\]](#), com sua posterior remessa ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e à Chefia do Poder Executivo local, para que sejam considerados quando da elaboração dos Planos de Atendimento anteriormente mencionados e das propostas de leis orçamentárias, onde devem estar previstos os recursos necessários para sua execução [\[nota 32\]](#), sempre zelando pelo respeito ao *princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente*, consagrado pelo art. 227, *caput*, da Constituição Federal e art. 4º, *caput* e par. único, da Lei nº 8.069/90.

Mais do que o singelo atendimento de casos individuais, com seu "encaminhamento" meramente "formal" para equipamentos inadequados, que funcionam de maneira precária (quando existem) e sem qualquer especialização no atendimento de demandas na área infanto-juvenil [nota 33], o Conselho Tutelar pode - e em cumprimento ao disposto no art. 131, parte final, da Lei nº 8.069/90 [nota 34] deve - assumir o papel de "*protagonista*" da mudança na forma como o Poder Público local atua na área infanto-juvenil.

A atuação do Conselho Tutelar junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (além de outros Conselhos Deliberativos de políticas públicas) é, sem dúvida, verdadeiramente "estratégica", pois permite a correção de falhas na estrutura de atendimento, assim como a definição dos já mencionados "fluxos" e "protocolos de atendimento" entre os diversos setores da administração, órgãos, agentes, autoridades e entidades de atendimento corresponsáveis (cuja instituição o órgão pode inclusive sugerir), o que como visto acima é *essencial* para que a atuação do Poder Público junto à população infanto-juvenil seja diferenciada, especializada - e *resolutiva*.

A propósito, apenas através da atuação *coordenada, articulada e integrada* dos diversos órgãos, autoridades e entidades governamentais e não governamentais que integram o "Sistema de Garantia", é que se poderá tirar o máximo proveito das potencialidades de cada um, fazendo com que os problemas detectados - tanto no plano individual quanto coletivo - recebam o devido atendimento *interinstitucional e interdisciplinar*, sem que isto importe quer numa superposição de ações isoladas, desconexas e ineficazes, quer numa pura e simples transferência de responsabilidade (o popular "jogo-de-empurra"), como não raro se vê acontecer.

É preciso lembrar que, em última análise, é o "Sistema de Garantia", por meio de seus diversos integrantes, que irá definir, acompanhar e executar a política de atendimento à criança e ao adolescente, sendo certo que esta deverá se materializar em ações múltiplas, de cunho intersetorial (importante não restringir as intervenções estatais na área da infância e juventude ao setor da assistência social, como ocorria no passado [nota 35] - ou ao Conselho Tutelar [nota 36]), previamente definidas e "combinadas" entre os agentes e autoridades encarregadas do contato direto com as crianças, adolescentes e suas respectivas famílias.

O prévio entendimento e o diálogo permanente entre os agentes e autoridades encarregadas do atendimento dos casos de ameaça/violação de direitos infanto-juvenis, com a seleção/qualificação de profissionais que sirvam de "referência" aos demais integrantes da "rede de proteção" local (e à própria população) para recepção, triagem e encaminhamento de demandas, a clara definição de papéis e responsabilidades, além de expressamente previsto em lei [nota 37], é fundamental para que as diversas situações que ocorrerem sejam rapidamente identificadas, tratadas e *efetivamente solucionadas* [nota 38], devendo ser sempre observado o nível de complexidade e as peculiaridades de cada caso.

O "diagnóstico" individualizado de cada caso, aliás, quando realizado de forma criteriosa, por profissionais qualificados, é o ponto de partida (e verdadeira *conditio sine qua non*) para sua efetiva solução, servindo de base à elaboração de um "Plano Individual de Atendimento" (que deve preceder a atuação do Poder Público) e às ações subsequentes voltadas à orientação, atendimento (e eventual "tratamento") e acompanhamento do caso, que devem ser levadas a efeito junto à criança/adolescente/família destinatários da intervenção estatal.

Para tanto, é indispensável que os agentes e autoridades que integram o "Sistema de Garantia" (ou a "rede de proteção" local [nota 39]) se reúnam periodicamente [nota 40] e definam, juntos, além dos "fluxos" e "protocolos de atendimento" anteriormente

mencionados, as melhores "estratégias" para abordagem e atendimento individualizado de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, o que deve sempre ocorrer a partir de uma prévia avaliação técnica (e interdisciplinar) de cada caso.

Importante destacar, a propósito, que o modelo de atendimento atual determina uma mudança de "foco" na atuação do Poder Público, que não mais pode se restringir às crianças e adolescentes, mas sim atingir, de uma forma mais abrangente, suas *famílias*, seja qual for seu "arranjo" (ou composição).

O atendimento das famílias das crianças e adolescentes (sobretudo aquelas consideradas "em condição de vulnerabilidade"), vale dizer, decorre não apenas da própria Lei nº 8.069/90 (que em seus arts. 19, 100, *caput* e par. único, incisos IX e X, 101, inciso IV e 129, incisos I a IV preconiza a realização de tais intervenções) mas, acima de tudo, da Constituição Federal que, em seu art. 226, *caput* e inciso IX, assegura à *família*, na pessoa de cada um de seus integrantes a "*proteção especial*" por parte do Estado (no sentido mais amplo da palavra).

Se pela sistemática anterior o afastamento de uma criança ou adolescente considerada "em situação irregular" do convívio familiar era a regra e até mesmo considerado uma "solução", hoje deve ser visto como uma *exceção*, restrita a casos extremos, devendo ser precedida de uma avaliação técnica interdisciplinar criteriosa e sujeita a rigoroso controle pela autoridade judiciária [nota 41], devendo ser o quanto possível *evitada* (pois importa na violação do direito à convivência familiar da criança/adolescente atendida) e se estender pelo menor período de tempo possível [nota 42].

A política pública voltada à efetivação dos direitos infanto-juvenis, aliás, deve ter sua execução "*centrada*" na *família* (na perspectiva, inclusive, do fortalecimento ou "resgate" dos vínculos familiares [nota 43]), e o desenvolvimento de ações voltadas à orientação, apoio e promoção social dos pais/responsável (e demais integrantes do núcleo familiar) tem, sem dúvida alguma, um enorme potencial para *prevenir* a possível violação de tais direitos no âmbito intrafamiliar.

Oportuno também destacar que, contrariamente ao que ocorria quando da vigência do "Código de Menores" de 1979 e da "Doutrina da Situação Irregular", as intervenções estatais em matéria de infância e juventude não mais precisam aguardar a caracterização da violação de um direito (no plano meramente individual) para somente então ocorrer.

Muito pelo contrário. A política da infância e juventude (como toda política pública que se preza) deve estar focada em ações de cunho *preventivo*, devendo todo o "Sistema de Garantia" se organizar para atender - com a urgência, profissionalismo e compromisso com o resultado devidos - as situações que usualmente levam à violação dos direitos infanto-juvenis *antes* mesmo que estas ocorram.

A destacada preocupação com a *prevenção*, aliás, é mais um dos fatores que diferenciam o Estatuto da Criança e do Adolescente (e a "Doutrina da Proteção Integral" que o inspira) do revogado "Código de Menores", pois o "*dever de agir*" do Poder Público no sentido da mencionada efetivação dos direitos infanto-juvenis [nota 44], além de não estar "condicionado" à presença de "situação de risco" (ou de "vulnerabilidade"), deve ocorrer justamente na perspectiva de *evitar* que esta, por qualquer razão, se instale. Esta é a razão pela qual a primeira "*linha de ação*" da política de atendimento à criança e ao adolescente idealizada pela Lei nº 8.069/90 constitui-se na implementação das "*políticas sociais básicas*" que, como é sabido, destinam-se indistintamente a *todos* e compreendem áreas estratégicas de atuação do Poder Público, como a *educação* e a *saúde* que, desta forma, devem investir maciçamente em ações voltadas ao público infanto-juvenil [nota 45].

Mas não é só. A política da infância e juventude deve compreender *campanhas de orientação* e de *mobilização da opinião pública* em torno da causa da criança e do adolescente [nota 46], na perspectiva de conscientizar a própria sociedade sobre o papel de cada um, na perspectiva de fazer com que todos compreendam a proposta da Lei nº 8.069/90 (e normas correlatas, como a Lei nº 12.594/2012) para o enfrentamento dos problemas que afligem a população infanto-juvenil [nota 47] e colaborem de maneira efetiva para sua solução [nota 48].

Um "Sistema de Garantia" que atua de forma alheia à sociedade, e que não aproveita as potencialidades que as comunidades possuem [nota 49], terá muito mais dificuldade, sobretudo, na identificação e acompanhamento dos casos de ameaça/violação de direitos (assim como no efetivo desempenho das atividades previstas nos "Planos Individuais de Atendimento" e seus resultados), o que por certo demanda uma "capilaridade" [nota 50] muito maior que as autoridades e "equipamentos" públicos, por melhor aparelhados que estejam, conseguem oferecer.

Evidente que a obtenção do engajamento da sociedade no processo de efetivação dos direitos infanto-juvenis não é uma tarefa fácil, e nem pode ocorrer de maneira meramente formal ou improvisada. Como tudo em matéria de infância e juventude, deve ser devidamente planejado e executado com o máximo de cautela e profissionalismo, de modo a selecionar e qualificar os cidadãos que se voluntariam a participar.

É também possível fazer com que a própria comunidade se organize, mantendo contato e/ou identificando lideranças locais (eventualmente, entre os próprios adolescentes) que possam auxiliar no "recrutamento" de voluntários e em sua capacitação, formando um corpo de "multiplicadores" que, por certo, irão ampliar, em muito, o alcance da própria "rede" e potencializar seus resultados [nota 51].

É preciso, enfim, ir além do simples atendimento de casos individuais de crianças e adolescentes cujos direitos já foram violados, e fazer com que os diversos órgãos, autoridades e entidades que integram o "Sistema de Garantia", assim como representantes das comunidades e dos diversos segmentos da sociedade, se organizem e aprendam a trabalhar verdadeiramente em "*rede*", ouvindo e compartilhando ideias e experiências entre si, definindo os já mencionados "fluxos" e "protocolos" de atuação interinstitucional, avaliando os *resultados* das intervenções realizadas junto a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias e buscando, *juntos*, o melhor caminho a trilhar, tendo a consciência de que a *efetiva e integral solução* dos problemas que afligem a população infanto-juvenil local é de *responsabilidade* de *TODOS*.

E se *todos* são *igualmente responsáveis* pela efetiva e integral solução dos problemas que afligem a população infanto-juvenil, é fundamental que *todos também participem*, em igualdade de condições, do processo de discussão, criação e articulação da mencionada "rede de proteção", assim como de seu contínuo monitoramento e aperfeiçoamento.

Fazer com que isto aconteça é, sem dúvida, um enorme desafio, que irá demandar um esforço conjunto de todos os integrantes do "Sistema de Garantia" e um significativo aporte de recursos orçamentários por parte dos mais diversos níveis de governo, mas se quisermos, finalmente, cumprir as promessas de "*proteção integral*" e de *plena efetivação* dos direitos e *todas* as crianças e adolescentes há tanto instituídas em nosso ordenamento jurídico, não há outro caminho a trilhar.

Curitiba, 10 de janeiro de 2014
(atualizado em 19/02/2014)

Referências bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988;

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente): Promulgada em 13 de julho de 1990;

BRASIL. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012 (Lei do SINASE): Promulgada em 18 de janeiro de 2012;

BRASIL. Dec. Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal): Promulgada em 13 de julho de 1990;

DIGIÁCOMO, Ildeara de Amorim e Murillo José. *Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado e Interpretado*. Publicação do Estado do Paraná. 5ª. Ed. Curitiba: Imprensa Oficial (SEDS), 2013. Também disponível em meio eletrônico: http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/publi/caopca/eca_annotado_2013_6ed.pdf;

DIGIÁCOMO, Murilo José. *O Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente e o desafio do trabalho em "Rede"*. Disponível

em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=390>;

DIGIÁCOMO, Murilo José. *A "rede de proteção" e o atendimento espontâneo e prioritário de crianças, adolescentes e famílias*. Disponível

em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1508>;

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 22ª Ed., rev. e atual. 2007, São Paulo: Malheiros, p. 238 e 239;

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006 p. 582.

Sobre o autor:

Murillo José Digiácomo é Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná, integrante do Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente e da Educação (CAOPCAE/MP-PR). Fone: (41) 3250-4710. E-mail: murilojd@mppr.mp.br.

Notas do texto:

[1]

Em respeito, inclusive, ao *princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente*, consagrado pelo art. 4º, *caput* e par. único, da Lei nº 8.069/90, como decorrência do citado art. 227, *caput* da Constituição Federal.

[2]

Como se coubesse à autoridade judiciária decidir sobre quem deve ou não receber a "*proteção integral*" por parte do Estado (*lato sensu*), quando a lei e a Constituição Federal a asseguram a *todos*, indistintamente.

[3]

O que, vale desde logo ressaltar, pode dar margem à responsabilização dos gestores e agentes públicos omissos, em toda amplitude preconizada pelos arts. 5º, 208 e 216, da Lei nº 8.069/90 e arts. 28 e 29, da Lei nº 12.594/2012.

[4]

Como é o caso do afastamento de criança/adolescente de sua família de origem ou quando da imposição de medidas socioeducativas a adolescentes autores de ato infracional.

[5]

Valendo observar o disposto no art. 4º, par. único, alínea "b", da Lei nº 8.069/90, que preconiza a "precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública" como um dos postulados do supramencionado "princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente".

[6]

Órgão dotado de poderes (e deveres) equiparados aos da autoridade judiciária (inclusive o *poder de requisição* de serviços públicos) criado justamente na perspectiva de "desjudicializar" (e assim agilizar) o atendimento.

[7]

Ou mesmo o Conselho Tutelar, que muitas vezes acaba sendo acionado indevidamente, com o único propósito de "aplicar medidas" e/ou "fazer encaminhamentos" de casos que poderiam - e *deveriam* - ser atendidos *espontaneamente* pelos órgãos públicos corresponsáveis.

[8]

Não lhe cabendo indicar, como muitas vezes ocorre, "quem" deve ser atendido ou não, ou mesmo definir a "forma" como o atendimento será prestado ou a "intensidade" das abordagens e intervenções que serão realizadas.

[9]

Órgão também intersetorial, que congrega representantes do governo e da sociedade.

[10]

Na forma do disposto no art. 88, inciso I, da Lei nº 8.069/90, a municipalização do atendimento é uma das *diretrizes* da política de atendimento idealizada por este Diploma Legal, atendendo ao *princípio* contido nos arts. 227, §7º c/c 204, inciso I, da Constituição Federal.

[11]

Cf. arts. 86 e 100, par. único, inciso III, da Lei nº 8.069/90.

[12]

Dentre os integrantes do "Sistema de Garantia" podemos citar: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (com os gestores responsáveis pelas políticas públicas de educação, saúde, assistência social, cultura, esporte, lazer, capacitação para o trabalho etc.), Conselho Tutelar, Juiz da Infância e da Juventude, Promotor da Infância e da Juventude, professores e diretores de escolas, responsáveis pelas entidades não governamentais de atendimento a crianças, adolescentes e famílias etc.

[13]

Isto quando não "delegava" o atendimento a entidades não governamentais que agiam livremente, sem a necessidade de seguir regras preestabelecidas e sem qualquer fiscalização.

[14]

Que, por sua vez, conforme disposto no art. 87, da Lei nº 8.069/90, engloba desde as políticas sociais básicas (como educação e saúde), que devem ter foco prioritário na criança e no adolescente, até a criação de programas e serviços destinados ao atendimento de demandas específicas e de elevada complexidade junto a este público, sem prejuízo da criação de mecanismos de prevenção, como se verá melhor adiante.

[15]

A ser exercida em parceria com os Conselhos Deliberativos de Políticas Públicas, com destaque para os Conselhos Municipais de Educação, Saúde e Assistência Social que, afinal, também são responsáveis pela definição de políticas públicas com enfoque prioritário na população infanto-juvenil, *ex vi* do disposto no art. 227, *caput*, da Constituição Federal.

[16]

Como é o caso daqueles encarregados de ações nas áreas da educação, saúde, assistência social, cultura, esporte, lazer, capacitação para o trabalho, habitação etc.

[17]

Tratam-se de espaços destinados ao exercício da chamada "democracia participativa", preconizada pelo art. 1º, par. único, parte final, da Constituição Federal (onde o "poder" é exercido diretamente pelo povo, de quem emana).

[18]

Num amplo debate que, logicamente, vai muito além daqueles órgãos e instituições que o compõem, atingindo os mais diversos segmentos da sociedade.

[19]

Como é o caso do Plano de efetivação do direito à convivência familiar, do Plano de prevenção e combate à violência, do Plano de atendimento socioeducativo etc.

[20]

Importante jamais perder de vista que o Conselho Tutelar é um órgão *colegiado*, composto invariavelmente por 05 (cinco) membros (cf. art. 132, da Lei nº 8.069/90), sendo suas atribuições e prerrogativas institucionais inerentes à sua atuação como tal.

[21]

Cf. art. 136, inciso III, letra "a", da Lei nº 8.069/90, sendo certo que, por ter a "requisição" efetuada pelo Conselho Tutelar a natureza jurídica de "*ordem de autoridade*", seu descumprimento, quando regularmente expedida pelo colegiado, importa, em tese, no *crime de desobediência* previsto pelo art. 330, do Código Penal.

[22]

O que pode ser feito por meio de entidades especializadas, como as relacionadas nos arts. 87, inciso V e 210, inciso III, da Lei nº 8.069/90.

[23]

Sendo certo que a "*garantia de prioridade*" (*absoluta*) preconizada pelo art. 4º, *caput* e par. único, letras "c" e "d", da Lei nº 8.069/90, importa não apenas na previsão, mas também na *execução* dos recursos orçamentários, que assim deve ser acompanhada de perto não apenas pelos Conselhos de Direitos e Tutelares, mas por todo cidadão.

[24]

Conforme disposto no art. 227, *caput*, da Constituição Federal e art. 4º, *caput* e par. único, alíneas "b", "c" e "d", da Lei nº 8.069/90.

[25]

Nunca é demais lembrar que a responsabilidade *primária* pela implementação de tais políticas é do *Poder Público* (valendo neste aspecto observar o disposto de maneira expressa no art. 100, par. único, inciso III, da Lei nº 8.069/90), sendo a atuação de entidades não governamentais meramente *subsidiária*.

[26]

Nos moldes do previsto no art. 86, da Lei nº 8.069/90.

[27]

A teor do disposto no art. 98, incisos II e III, da Lei nº 8.069/90.

[28]

Em função, inclusive, do disposto nos arts. 90, §3º e 95, da Lei nº 8.069/90.

[29]

Segundo a clássica definição de Hely Lopes Meirelles, agentes políticos são: os *componentes do governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões por nomeação, eleição, designação ou delegação, para o exercício de atribuições constitucionais. Nesta categoria encontram-se, na órbita municipal, o chefe do Executivo (prefeito) e seus auxiliares imediatos (secretários municipais), os membros do Poder Legislativo (vereadores), os membros dos Tribunais de Contas (nos municípios onde houver) e demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho de atribuições constitucionais* (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006 p. 582). No mesmo diapasão, Celso Antônio Bandeira de Mello considera como agentes *políticostitulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. (...) Mantêm vínculo de natureza política com o Estado, e não profissional, pois exercem um múnus público. O que os qualifica para o exercício da função não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas sim a qualidade de cidadãos, candidatos possíveis à condução dos destinos da sociedade. A relação jurídica que os vincula ao Estado é de natureza institucional, estatutária. Seus direitos e deveres não advêm de contrato travado com o Poder Público, mas descendem diretamente da Constituição e das leis* (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 22ª Ed., rev. e atual. 2007, São Paulo: Malheiros, p. 238 e 239).

[30]

Que se constitui numa verdadeira *prerrogativa funcional* do órgão, enquanto *colegiado* (e não de conselheiros tutelares agindo de forma isolada), que deve ter independência para agir na defesa e promoção dos direitos infanto-juvenis, assim como para fiscalizar a atuação do Poder Público (*lato sensu*) e apontar possíveis falhas e omissões. A autonomia funcional, no entanto, não

impede que o próprio Conselho Tutelar seja fiscalizado e/ou seja submetido a mecanismos de "controle externo" (especialmente quanto a possíveis abusos e omissões praticados individualmente por seus membros), pois tal prerrogativa tem limite, logicamente, na legalidade.

[31]

Podendo para tanto se valer de ferramentas como o SIPIA-CT (Sistema de Informação para Infância e Adolescência), desenvolvido pelo Governo Federal, via Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, ou outros meios.

[32]

Valendo lembrar que uma das mais relevantes atribuições do Conselho Tutelar, prevista no art. 136, inciso IX, da Lei nº 8.069/90.

[33]

Isto quando não é exigido que o próprio Conselho Tutelar atue de forma "improvisada" (e logicamente indevida) como "programa de atendimento", em prejuízo direto às próprias crianças e adolescentes atendidas.

[34]

De acordo com o dispositivo citado, cabe ao Conselho Tutelar "*zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente*" (a começar pelo Poder Público), o que, na verdade, se constitui na "atribuição primeira" do órgão.

[35]

O "Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente" não é um mero "apêndice" do Sistema Único de Assistência Social, embora deva "dialogar" com este e estabelecer "pontos de contato", sendo certo que o atendimento de demandas da área infanto-juvenil não pode ficar restrito aos "equipamentos" de assistência social, como os CREAS e CRAS.

[36]

Que não é e não pode ser confundido com um "órgão" ou "serviço de assistência social".

[37]

A "*articulação de ações*" governamentais e não governamentais inerente à política de atendimento à criança e ao adolescente idealizada pelo legislador estatutário é prevista no art. 86, da Lei nº 8.069/90 e a "*integração operacional*" entre diversos órgãos, agentes e autoridades é prevista, dentre outros, pelo art. 88, incisos V e VI, do mesmo Diploma Legal.

[38]

Sendo certo que toda e qualquer intervenção estatal em matéria de infância e juventude deve observar os *princípios* relacionados no art. 100, *caput* e par. único, da Lei nº 8.069/90, como é o caso dos princípios da *intervenção precoce* e da *proporcionalidade e atualidade*, de modo que o atendimento prestado ocorra de forma rápida e respeitem as "*necessidades pedagógicas*" específicas de seu destinatário.

[39]

Que, para ser como tal considerada, precisa, *de fato*, agir de forma *articulada/integrada*.

[40]

A periodicidade será determinada pela quantidade de casos a serem resolvidos, assim como por sua complexidade.

[41]

O afastamento de criança ou adolescente do convívio familiar, na forma do disposto no art. 101, §2º, da Lei nº 8.069/90, é de competência exclusiva da autoridade judiciária, devendo o Conselho Tutelar, quando entender que este se faz necessário, comunicar o fato ao Ministério Público, fornecendo elementos que esclareçam os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família (art. 136, par. único, da Lei nº 8.069/90).

[42]

Mesmo quando houver, em caráter excepcional, o afastamento da criança/adolescente de sua família de origem, é fundamental que o Poder Público (o que inclui o Conselho Tutelar - que também deve atuar na defesa/promoção de direito das famílias) continue a prestar (e mesmo intensificar) o atendimento de sua família (e na pessoa de cada um de seus integrantes, conforme previsto pelo art. 226, §8º, da Constituição Federal), criando as condições favoráveis à futura reintegração familiar (que por força do disposto nos arts. 100, par. único, inciso X e 101, §§ 4º a 8º, da Lei nº 8.069/90 será sempre a solução preferencial).

[43]

Em observância, dentre outros, ao disposto nos arts. 19, 100, *caput* e par. único, inciso X, da Lei nº 8.069/90.

[44]

Expresso no citado art. 227, *caput*, da Constituição Federal e melhor explicitado pelo art. 4º, *caput* e par. único, da Lei nº 8.069/90.

[45]

Neste sentido, vide o disposto no art. 87, inciso I, da Lei nº 8.069/90 que deve ser interpretado em conjunto com o art. 4º, *caput* e par. único, alíneas "c" e "d", do mesmo Diploma Legal. Evidente, no entanto, que além da educação e saúde (assim como da assistência social), a política para infância e juventude deve contemplar a participação de outros setores da administração, como a cultura, o esporte, o lazer, a capacitação para o trabalho e a habitação.

[46]

Não por acaso considerada pelo art. 88, inciso VII, da Lei nº 8.069/90 como uma das *diretrizes* da política de atendimento idealizada pelo legislador estatutário.

[47]

E que até hoje, infelizmente, ainda não foi adequadamente assimilada pela imensa maioria da população (e dos próprios agentes e autoridades públicas encarregadas de sua execução).

[48]

Como, aliás, preconizam os já citados art. 227, *caput*, da Constituição Federal e art. 4º, *caput*, da Lei nº 8.069/90, que de maneira expressa conclamam a *comunidade* e a *sociedade em geral* para efetivação dos direitos de todas as crianças e adolescentes.

[49]

O que inclui a *comunidade escolar* (até porque a *educação*, no sentido mais abrangente preconizado pelo art. 205, da Constituição Federal, tem um enorme potencial para *transformação* e superação de boa sorte das mazelas sociais hoje existentes no País).

[50]

Ou seja, uma presença muito maior nas comunidades, de modo a também se aproximar das crianças, adolescentes e suas famílias, conhecer o contexto social em que vivem, assim como acompanhar, de perto, o dia-a-dia de famílias em condição de vulnerabilidade (até mesmo para evitar a ocorrência da violação de direitos) e, se for o caso, o efetivo desempenho das atividades previstas no Plano Individual de Atendimento.

[51]

Podemos citar, como exemplos de atuação desses "multiplicadores", membros da comunidade capacitados para fazer a "busca ativa" de crianças/adolescentes evadidos ou que estejam fora do Sistema de Ensino; para atuarem como "orientadores" das medidas socioeducativas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade; para atuarem no "apadrinhamento" de famílias vulneráveis, prestando-lhes o auxílio necessário no cumprimento das atividades previstas no "Plano Individual de Atendimento" etc.