

O SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E O DESAFIO DO TRABALHO EM “REDE”:

Murillo José Digiácomo¹

A sistemática estabelecida pela Lei nº 8.069/90 - o Estatuto da Criança e do Adolescente - para plena efetivação dos direitos infanto-juvenis importa na intervenção de diversos órgãos e autoridades, que embora possuam atribuições específicas a desempenhar, têm *igual responsabilidade* na apuração e integral solução dos problemas existentes, tanto no plano individual quanto coletivo.

Essa co-responsabilidade, por sua vez, demanda uma mudança de mentalidade e de postura por parte de cada um dos integrantes do chamado “Sistema de Garantias dos Direitos Infanto-Juvenis²”, que não mais podem continuar a pensar e agir tal qual ainda estivéssemos sob a égide do revogado “Código de Menores”, como infelizmente continua ocorrendo em boa parte dos municípios brasileiros.

O moderno “Sistema de Garantias” não mais contempla uma “autoridade suprema³”, sendo o papel de *cada um* de seus integrantes *igualmente importante* para que a “*proteção integral*” de *todas* as crianças e adolescentes, prometida já pelo art. 1º, da Lei nº 8.069/90, seja alcançada.

Pela sistemática atual, não mais é preciso esperar que uma criança ou adolescente tenha seus direitos violados para que - somente então - o “Sistema” passe a agir⁴, não sendo também admissível que esta atuação se restrinja ao plano meramente

¹ Promotor de Justiça no Estado do Paraná (murilojd@mp.pr.gov.br).

² Dentre os quais 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 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.

³ Contrariamente ao que ocorria quando da vigência do “Código de Menores”, para o qual o “Juiz de Menores” tinha nítida ascendência em relação aos demais atores.

⁴ Além de a Lei nº 8.069/90 ter destinado um título específico à *prevenção* (Livro I, Título III, arts. 70 a 85), esta também se dá através da implementação de *políticas públicas* com enfoque *prioritário* na criança e no adolescente (cf. arts. 4º, par. único, alínea “c” c/c 87, incisos I e II), bem como de uma mudança de foco na atuação dos diversos integrantes do “Sistema de Garantias”.

individual⁵ e, muito menos, que a institucionalização, responsável por tantos malefícios, seja considerada uma “solução”, tal qual ocorria no passado⁶.

Também não é possível adotar a mentalidade da “*transferência de responsabilidade*” e do atendimento “*compartimentado*”, fazendo com que a criança ou adolescente passe de um órgão, programa ou serviço para o outro, cada qual realizando um trabalho isolado, não raro por pessoas que não dispõem da qualificação profissional adequada, que se preocupam em prestar um atendimento meramente “formal”, sem qualquer compromisso com o resultado e com a *efetiva solução* do problema apresentado.

É ainda inadmissível realizar qualquer intervenção junto a uma criança ou adolescente de forma dissociada do atendimento de seus pais ou responsável legal, ignorando por completo a importância (e imprescindibilidade) do papel da família no processo educacional (no mais puro sentido do preconizado pelo art. 205, da Constituição Federal⁷) e de efetivação dos demais direitos infanto-juvenis.

É fundamental que os diversos integrantes do “Sistema de Garantias”, independentemente do órgão que representam, tenham a qualificação profissional adequada e estejam imbuídos de um verdadeiro “*espírito de equipe*”, tendo *compromisso com a “proteção integral” das crianças e adolescentes atendidos*⁸, bem como a consciência de que, agindo de forma isolada, por mais que se esforcem não terão condições de suprir o papel reservado aos demais, não podendo assim prescindir da atuação destes.

⁵ A preocupação do legislador estatutário com a solução dos problemas no plano coletivo se evidencia diante da previsão da obrigatoriedade da implementação de *políticas públicas* voltadas à prevenção e ao atendimento de casos de ameaça ou violação de direitos, tendo sido criados mecanismos para que isto ocorra de forma espontânea, por intermédio dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (cf. art. 88, inciso II, da Lei nº 8.069/90) com a colaboração dos Conselhos Tutelares (cf. art. 136, inciso IX, da Lei nº 8.069/90), ou mediante determinação judicial, tendo sido destinado todo um capítulo (Livro II, Título VI, Capítulo VII, arts. 208 a 224) à “*proteção judicial dos interesses individuais, difusos e coletivos*”.

⁶ O acolhimento institucional de crianças e adolescentes, nos moldes do previsto no art. 101, §1º, da Lei nº 8.069/90, é medida excepcional e eminentemente temporária, devendo ser dada ênfase ao fortalecimento dos vínculos familiares (cf. arts. 19, *caput* e §3º, 90, inciso I, 100, segunda parte, 101, *caput*, inciso IV e 129, incisos I a IV, da Lei nº 8.069/90) ou, caso isto não seja possível, à colocação em família substituta, numa de suas 03 (três) modalidades (cf. arts. 28 a 52, 90, inciso III e 165 a 170, da Lei nº 8.069/90).

⁷ Segundo o qual a educação, que constitui-se num “*direito de todos*” (inclusive dos pais ou responsável), “*será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho*”.

⁸ Que por força do disposto nos art. 1º c/c 6º e 100, par. único, inciso II, da Lei nº 8.069/90 se constitui no *objetivo primordial* de toda e qualquer intervenção estatal junto a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias.

O primeiro desafio a enfrentar, aliás, é a própria estruturação de um “Sistema de Garantias” completo, com ênfase para a criação dos Conselhos Municipais⁹ de Direitos da Criança e do Adolescente e Tutelares, sendo a existência daqueles indispensável à elaboração de verdadeiras (e legítimas¹⁰) *políticas públicas intersetoriais* para o atendimento das necessidades específicas da população infanto-juvenil local e à própria formação destes¹¹.

Os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, vale dizer, detém a atribuição natural - e o verdadeiro *dever institucional* - de promover a essencial articulação dos demais integrantes do “Sistema de Garantias”, procurando otimizar a atuação de cada um e coordenar as intervenções conjuntas e/ou *interinstitucionais*¹², de modo a atender as mais variadas demandas existentes no município.

Cabe aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, portanto, o importantíssimo e irrecusável *dever* de colocar em uma mesma mesa de debates os representantes de todos os órgãos e instituições que atuam direta ou indiretamente com crianças e adolescentes¹³, 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*.

Em outras palavras, cabe aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, em parceria com outros Conselhos Setoriais¹⁴ e demais integrantes do “Sistema de Garantias” acima referido, elaborar - e zelar pela efetiva e integral implementação (com a indispensável e *prioritária* previsão dos recursos orçamentários

⁹ Deu-se destaque ao papel dos Conselhos Municipais em razão do disposto no art. 88, inciso I, da Lei nº 8.069/90, que prevê a *municipalização do atendimento*, inclusive, como forma de cumprir o disposto no art. 100, *caput*, segunda parte, do mesmo Diploma Legal.

¹⁰ Por força do disposto nos arts. 227, §7º c/c 204, inciso II, da Constituição Federal e art. 88, inciso II, da Lei nº 8.069/90, a participação popular na elaboração de políticas públicas para infância e juventude é condição indispensável à sua legitimidade.

¹¹ Haja vista que, por força do disposto no art. 139, da Lei nº 8.069/90, o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar é conduzido pelo Conselho Municipal do Direitos da Criança e do Adolescente.

¹² A *interdisciplinariedade* é da *essência* do “Sistema de Garantias”, tal qual preconizado pelos arts. 86, 88, inciso VI e 100, par. único, inciso III, da Lei nº 8.069/90.

¹³ Num amplo debate que, logicamente, vai muito além daqueles órgãos e instituições que o compõem.

¹⁴ 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.

que se fizerem necessários¹⁵) de *políticas públicas específicas* para o atendimento das mais variadas demandas existentes, através de ações governamentais¹⁶ (notadamente por intermédio dos *órgãos públicos* encarregados dos setores de saúde, educação, assistência social, cultura, esporte, lazer etc.) e não governamentais *articuladas*¹⁷, de modo que toda e qualquer ameaça ou violação de direitos infante-juvenis (ainda que representada pela própria *conduta inadequada* da criança/adolescente atendida e/ou de seus pais ou responsável¹⁸) tenha uma *resposta rápida e eficaz*.

Apenas através da atuação coordenada, *articulada e integrada* destes diversos órgãos, autoridades e entidades governamentais e não governamentais, 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, enfim, fazer com que os diversos órgãos, autoridades e entidades que integram o “Sistema de Garantias dos Direitos Infante-Juvenis” aprendam a trabalhar em “*rede*”, ouvindo e compartilhando idéias e experiências entre si, definindo “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 infante-juvenil local é de *responsabilidade de TODOS*.

E para que isto se torne uma prática corrente em *todos os municípios* brasileiros, é fundamental que o papel de *cada* órgão, entidade e autoridade seja claramente definido, assimilado por todos e efetivamente cumprido, pois a falha de um

¹⁵ 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.

¹⁶ Nunca é demais lembrar que a responsabilidade *primeira* 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*.

¹⁷ Nos moldes do previsto no art. 86, da Lei nº 8.069/90.

¹⁸ A teor do disposto no art. 98, incisos II e III, da Lei nº 8.069/90.

único componente do “Sistema de Garantias” e/ou sua atuação desconexa em relação aos demais, fatalmente a todos prejudicará, impedindo que o objetivo comum seja alcançado.

Assim sendo, 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, que como dito deve ter lugar junto aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, espaço democrático e plural por excelência, que não pode se furtar ao exercício desta atribuição que, afinal, se constitui num verdadeiro *pressuposto* da *proteção integral* infanto-juvenil preconizada pela Lei nº 8.069/90.

Indispensável, portanto, fazer com que os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente desempenhem esta atribuição elementar, servindo como foro permanente de discussão - e descoberta de soluções - para os problemas relativos à estrutura de atendimento à criança e ao adolescente existente no município, inclusive aqueles que digam respeito aos órgãos, autoridades e entidades de atendimento existentes e ao adequado funcionamento da “rede de proteção” por eles composta.

E a busca do adequado funcionamento dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente é tarefa que incumbe à *toda sociedade*, que em especial por intermédio de organizações representativas precisa *ocupar* este importante espaço de *democracia participativa*¹⁹ e, num legítimo exercício de *cidadania*, dar a sua parcela de contribuição para a *identificação e enfrentamento* dos problemas que afligem a população infanto-juvenil (e, em última análise, a toda sociedade), através da mencionadas *políticas públicas intersetoriais* que, a partir das *deliberações* do órgão, o Poder Público passa a ter o *dever* de implementar²⁰.

¹⁹ Tal qual expresso no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal.

²⁰ Valendo enfatizar que é o Conselho de Direitos que detém a *prerrogativa legítima e constitucional* para *decidir* quais as políticas, serviços e programas de atendimento à criança e ao adolescente, sendo que suas *deliberações VINCULAM (OBRIGAM) o administrador*, como evidencia o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça: ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO: NOVA VISÃO. 1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador. 2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. 3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim

Posto isto e transportando este entendimento especificamente para a área de educação, é fundamental que professores e educadores em geral tenham consciência de que, de uma forma ou de outra, são integrantes do mencionado “Sistema de Garantias”/ “rede de proteção” dos direitos da criança e do adolescente e, como os demais, detém uma parcela da responsabilidade pela plena efetivação dos direitos infanto-juvenis preconizada pelo já mencionado art. 1º, da Lei nº 8.069/90.

Precisam ter também em mente que muitas situações problemáticas envolvendo crianças e adolescentes dependem, para sua solução, de uma abordagem eminentemente *pedagógica*²¹, não sendo novidade alguma afirmar que a escola, e a *educação* de um modo geral, possui um papel *primordial* na *prevenção* da violência e de outras mazelas enfrentadas pela sociedade brasileira como um todo.

Isto não significa, logicamente, que a escola deva agir de forma *isolada* e/ou que a área da pedagogia detém a resposta (e a solução) para todos os problemas. Em muitos dos casos atendidos pela escola, a solução do problema enfrentado pela criança, adolescente e/ou família (cujos reflexos se fazem sentir na conduta dos alunos em sala de aula, baixo rendimento escolar etc.), irá demandar a intervenção de profissionais de outras áreas do conhecimento, que devem estar dispostos a *colaborar* com os profissionais de educação, sempre que necessário, com eles *dialogando*, *articulando ações* e desenvolvendo *estratégias de atuação interinstitucional* verdadeiramente *comprometidos com o resultado*, que vem a ser a já mencionada “*proteção integral*” infanto-juvenil.

Importante destacar que o próprio art. 205 da Constituição Federal, ao tratar da *educação*, nos transmite a ideia de trabalho em “rede”, pois faz expressa referência à necessidade de uma *atuação conjunta* da *família*, da *sociedade* e do *Estado* (na acepção mais ampla do termo, compreendendo os mais diversos órgãos públicos e setores da administração), no sentido da *construção da cidadania*, fundamentalmente, de nossas crianças e adolescentes.

de atender a propostas políticas certas e determinadas. 4. Recurso especial provido. (STJ. 2ª T. R.ESP. nº 493811. Rel. Min. Eliana Calmon. J. 11/11/03, DJ 15/03/04).

²¹ Mesmo quando se fala em atendimento a adolescentes acusados da prática de ato infracional, a intervenção estatal prevista se dá por intermédio das chamadas medidas *socioEDUCATIVAS*.

A *articulação* da escola com outros integrantes do “Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente” é, assim, da própria *essência* da sistemática idealizada pelo constituinte, e posteriormente pelo legislador ordinário²², para plena efetivação do *direito à educação*, na certeza de que os desafios a enfrentar, para consecução de um bom resultado, sem dúvida alguma são enormes.

Se por um lado é certo que, em muitos casos, a escola não terá condições de, sozinha, resolver os problemas enfrentados por seus alunos que, como acima ventilado, cedo ou tarde acabam se refletindo na sala de aula, por outro não pode deixar de cumprir - e em sua plenitude - seu imprescindível papel na *educação*, em especial, de crianças e adolescentes.

Isto importa, antes de mais nada, em ter a consciência de que “*educar*” é *muito mais que “ensinar”* (ou seja, transmitir conhecimentos básicos das disciplinas tradicionais, como português, matemática, história, geografia etc.), valendo mais uma vez invocar a amplitude do termo “*educação*” preconizado pelo citado art. 205, da Constituição Federal.

Se a *educação* importa num verdadeiro “*processo de construção da cidadania*” de nossos jovens, o *ensino* das disciplinas tradicionais deve ser visto como apenas *parte* de um contexto *mais amplo* de transmissão de valores, debate de idéias e conscientização acerca do papel de cada um no contexto social, incutindo noções de direitos e deveres²³, bem como trabalhando as eventuais transgressões de normas por parte dos alunos e os conflitos interpessoais verificados dentro e fora da escola com um enfoque eminentemente *pedagógico*.

A propósito, problemas envolvendo indisciplina de alunos devem ser resolvidos no âmbito da própria escola, através da criação de mecanismos internos destinados à (re)conciliação e à mediação de conflitos, sem prejuízo da participação dos pais ou responsáveis, nos moldes do preconizado pelo art. 100, par. único, incisos IX, XI e XII, da Lei nº 8.069/90²⁴ e da eventual intervenção, sempre que necessário, de

²² Tanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, quanto o Plano Nacional de Educação e outras normas correlatas, como é o caso do próprio Estatuto da Criança e do Adolescente fazem referência direta ou indireta ao trabalho em “rede” em matéria de educação.

²³ O que por sinal é previsto de maneira expressa pelo art. 32, §5º, da Lei nº 9.394/1996 (L.D.B.).

²⁴ Notadamente os *princípios da responsabilidade parental, da obrigatoriedade da informação e da oitiva obrigatória e participação* (respectivamente), que preconizam a imprescindibilidade do *diálogo* com as

profissionais e técnicos com atuação junto a outros órgãos, programas e serviços²⁵ integrantes da pluricitada “rede de proteção à criança e ao adolescente” que, como visto, todo município deve possuir e da qual a escola (que também a integra) pode se servir.

Importante destacar que a escola não deve desempenhar um papel meramente “passivo” diante dos problemas envolvendo seus alunos, relacionados ou não com a prática de atos de indisciplina. Como é da essência do “Sistema de Garantias” do qual, como vimos, a escola faz parte, sua atuação deve ser eminentemente *preventiva*, seja através da disseminação da chamada “cultura da paz” entre os alunos, seja através da orientação dos pais/responsáveis ou do desenvolvimento de outras “estratégias” destinadas a enfrentar as principais *causas* dos problemas que afligem, sobretudo, a população infanto-juvenil, dentro e fora do ambiente escolar.

Mas essa intervenção *preventiva* pode (e deve) *extrapolar* o âmbito da escola, devendo ser realizada, fundamentalmente, junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, ao qual, como dito acima, incumbe promover a *articulação* da “rede de proteção” e a definição da *política de atendimento à criança e ao adolescente* a ser implementada em âmbito municipal.

Em outras palavras, a partir da *mobilização* (cf. art. 88, inciso VII, da Lei nº 8.069/90) e da *organização* da comunidade escolar, é possível estabelecer uma *pauta de reivindicações* - e de *proposições* - perante o referido órgão deliberativo, seja no sentido da colocação, diretamente à disposição da escola, de outros “equipamentos” integrantes da “rede de proteção” (com a mencionada definição de “fluxos” e com a adequação dos serviços, de modo a prestar um atendimento *prioritário e especializado*), seja na busca da criação/ampliação de programas e serviços que, embora essenciais à plena efetivação dos direitos infanto-juvenis, ainda não estão disponíveis e/ou não se mostram adequados ao atendimento da demanda existente.

Quanto maior a mobilização e organização da comunidade escolar (de preferência a partir de uma ação coordenada entre as diversas escolas do município),

crianças, adolescentes e seus pais ou responsável, na *identificação das causas* do problema e na sua *terapêutica*, através da atuação dos mais diversos órgãos e setores responsáveis, dentro e (se necessário) fora da escola.

²⁵ A exemplo dos CREAS/CRAS, CAPS, programas de orientação/apoio/promoção social de famílias, tratamento para drogadição etc.

maior o poder de persuasão junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e maiores os avanços que, seguramente, serão conquistados.

É também possível a participação direta da comunidade escolar na tomada de decisões pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, pois é perfeitamente admissível que, uma vez legalmente constituída sob a forma de uma associação de pais, mestres e funcionários (designada APMF) ou similar, com a previsão, em seus estatutos, de atuação na defesa dos direitos de crianças e adolescentes (nos moldes do disposto no art. 210, inciso III, da Lei nº 8.069/90), esta possa integrar a chamada “ala não governamental” do referido órgão deliberativo, composta por representantes da sociedade civil organizada²⁶.

Com isto, podemos retornar ao início da presente explanação e afirmar, sem medo de errar, que se a comunidade escolar como um todo der o *exemplo* no que diz respeito ao *exercício de cidadania*, e ocupar os espaços destinados à participação popular junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (e outros conselhos populares), poderá contribuir de forma *ativa e decisiva* para seu adequado funcionamento e, em última análise, para estruturação da “rede de proteção à criança e ao adolescente” e consequente solução da imensa maioria dos problemas que afligem crianças e adolescentes, trazendo benefícios incomensuráveis não apenas a estes, mas a toda sociedade.

²⁶ Nos moldes dos já mencionados arts. 204, inciso II c/c 227, §7º, da Constituição Federal e art. 88, inciso II, da Lei nº 8.069/90.