

MÓDULO III

SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS - PROMOÇÃO

SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS – PROMOÇÃO

ABRANGÊNCIA

O Módulo III está organizado em torno do eixo da Promoção e dos espaços públicos e instrumentos / mecanismos que a efetivam. Trata da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, da garantia de sua cidadania e dos organismos encarregados da elaboração, coordenação, execução e controle/avaliação das políticas públicas relacionadas com a Promoção de Direitos.

Esta parte é desenvolvida em quatro capítulos:

1. Política pública: o que é e como se faz
2. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, segundo o Estatuto
3. As atribuições dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente
4. Fundos Públicos da Infância e Adolescência

OBJETIVOS PEDAGÓGICOS

Ao final deste Módulo, o formando deve ter assimilado conhecimentos e formado convicções em torno das seguintes idéias:

- O Poder Público intervém na realidade social, através suas políticas, para transformá-la, para garantir a defesa do Estado, das instituições democráticas e dos cidadãos (políticas institucionais), para garantir equidade e justiça social (políticas sociais) e para garantir o desenvolvimento socio-econômico (políticas econômicas). E quando o faz através de políticas formuladas, desenvolvidas e controladas, em conjunto, pelo Estado-governo e pela Sociedade Civil e quando visam o bem público, são chamadas de políticas públicas ou Políticas de Estado.
- O Estatuto prevê uma política específica, que procura garantir os direitos de crianças e adolescentes, quando eles têm esses direitos ameaçados e violados, em qualquer campo das políticas públicas (institucionais, sociais e econômicas): uma política de atendimento das necessidades básicas, garantidas enquanto direitos.

- Outra conquista da Constituição do Brasil foi a criação de conselhos deliberativos em que a sociedade civil é parte legítima, promovendo junto com o Estado a elaboração e controle de políticas sociais básicas, sobretudo nas áreas de educação, saúde e assistência social. Mais especificamente, instituiu-se – dentro dessa linha – Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, paritários e deliberativos, com poderes normativos e controladores.

Por fim, é importante registrar que a Constituição de 1988 também se preocupou com a criação de mecanismos de transferência de recursos para a implementação dessas políticas sociais. No caso da criança e do adolescente, o Estatuto exige que o Poder Público (federal, estadual e municipal) crie Fundos públicos especiais, a serem geridos pelos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, respectivos.

POLÍTICA PÚBLICA: O QUE É E COMO SE FAZ¹

Edson Araújo Cabral

Idéias-guia: A política pública é uma atividade de governo que compõe interesses conflitantes. A Constituição brasileira determina que as políticas de cunho social sejam feitas com a participação da sociedade, representada por suas entidades, de modo a defender os interesses gerais da população.

Uma das contribuições mais estimulantes que a nova Constituição federal trouxe ao Brasil é a possibilidade de a população participar, por força de lei, na gestão pública. Os arts. 204, II e 227, §7º - que tratam das ações governamentais na área da assistência social e da proteção integral à infância e a adolescência - exigem que a população participe “por meio de organizações representativas, na *formulação das políticas* e no *controle das ações* em todos os níveis”.

Para entender o que isso representa em termos de avanço, é preciso antes esclarecer o que se entende por política.

1. O QUE É A AÇÃO POLÍTICA

Política – num sentido amplo - é o exercício do poder em meio a interesses conflitantes para a realização do interesse público, independente de restrições do aparelho de Estado e das suas normas jurídicas. Quando se fala em política, nesse sentido, três elementos estão sempre presentes: o bem comum (ou público), o caráter polêmico dos interesses em jogo, e uma intervenção de poder que cria uma ordem vinculadora, isto é, que gera um conjunto de obrigações. Examinando mais detalhadamente a definição dada, podemos descrever a ação política mediante as seguintes características:

- É uma atividade livre, não sujeita à ação normativa do Estado, que inclusive dela decorre. A ação política é voltada para o futuro: ela cria situações novas, é fonte de mudanças, inovações. Enquanto a ação estatal institucional (normas jurídicas) olha

¹Este texto baseia-se em VIAN, Maurício. Fundo Municipal de Assistência Social. Porto Alegre, 1997, 7p. Com autorização do autor.



o passado, na medida em que regulam atos previstos com base na experiência e no jogo das ações políticas. Exemplos de ação política são as eleições, os grupos de pressão, a mobilização da opinião pública pela imprensa, a participação da comunidade na elaboração do orçamento municipal, as chamadas “Conferências” etc. Todos esses exemplos têm um elemento em comum, a saber, criam situações novas: renovam os quadros políticos, pressionam o governo, os políticos, orientam investimentos públicos municipais segundo critérios estabelecidos com a comunidade.

- É uma **atividade polêmica**, no sentido de que toma decisões sobre questões em que há interesses conflitantes. O Estatuto da Criança e do Adolescente é um bom exemplo de instrumento alavancador de ações políticas: há enormes polêmicas sobre as formas de encarar e resolver os problemas das crianças e adolescentes: enquanto uns defendem a educação deles na rua, outros querem o seu confinamento em casas de correção; e ainda existe quem defenda a eliminação pura e simples dessas crianças e adolescentes.
- É uma **atividade normativa**: cria obrigações para os que devem executá-la. Por isso se diz também que a política tem caráter vinculador, isto é, cria obrigações. Como só existe obrigação onde há um direito, a política tem sua atividade normativa também enquanto produtora de direitos. Por outro lado, ao criar direitos, estabelece obrigações e sanções para os que deixarem de cumprir essas obrigações.
- É uma **atividade orientada para a realização de fins e escolha de meios**: de fato, toda e qualquer ação política visa à obtenção de certos resultados ou objetivos. Assim uma política de saúde busca melhorar a situação sanitária da população, reduzir os índices de desnutrição das crianças, etc. E determina uma série de meios, como vacinação periódica em massa, campanhas de esclarecimento da população (pense no caso da AIDS), distribuição de alimentos à população carente, e muitos outros meios.

2. E O QUE SIGNIFICA “POLÍTICA PÚBLICA”?

As ações políticas podem ser elaboradas e sistematizadas para situações particulares, por exemplo, a política de uma empresa. Quando se acrescenta o adjetivo “pública”, qualifica-se essa política como de interesse social, como uma Política de Estado.

A política pública é uma atividade orientada para o bem comum, ou interesse público. Não se faz política pública para um grupo de pessoas, nem para um partido político ou uma igreja. Os destinatários de uma política pública são todos os cidadãos, sem exceção.

Em outras palavras, o motivo de uma política pública é o interesse social, e não, de grupos ou indivíduos particulares.

Então a política pública tem a ver com os seguintes elementos constitutivos:

- **universalidade do atendimento:** o serviço prestado pelo Poder Público é para todos, sem exceção. Um exemplo muito conhecido é a educação. Toda criança tem que estar na escola. O Estatuto da Criança e do Adolescente, no Artigo 53, determina que: “A criança e o adolescente têm direito à educação ...” E mais adiante determina que esse direito implica em “igualdade de condições para o acesso (entrada) e permanência na escola” (inciso I); e “acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência” (inciso V).



- **uniformidade e equivalência dos serviços,** qualquer que seja o público destinatário. No exemplo dado acima, a qualidade da educação tem que ser a mesma, tanto na cidade, como no campo; tanto na escola pública, como na escola particular.



- **seletividade e distributividade** na prestação dos serviços. A seletividade inclui uma escolha (seleção), e essa escolha tem um critério de distributividade, isto é: a prestação do serviço da educação deve dar preferência aos mais carentes. Um outro exemplo, numa enchente em que muitas famílias ficaram desabrigadas, as crianças têm prioridade absoluta no atendimento nos hospitais, nas filas de alimentação, etc. Este último exemplo nos leva ao critério de seletividade estabelecido no Estatuto para o atendimento à criança e ao adolescente no art. 4º, parágrafo único: “A garantia de prioridade compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência do atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública. c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude”.



- **equidade:** é a adaptação ou mesmo correção da lei na sua aplicação aos casos concretos. Continuando o exemplo da educação, todos têm direito a ela; mas, dentro de um critério de equidade, se for preciso restringir as matrículas em fun-



ção da falta de lugares na escola, os mais pobres têm preferência. E entre os mais pobres, as crianças serão atendidas com precedência. O Art. 6º do Estatuto fornece critérios de equidade para a aplicação da lei: *“Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento”*.

- *diversidade da base de financiamento*: no caso da educação, as bases do financiamento são a arrecadação de impostos federais, estaduais e municipais e o salário-educação recolhido pelos empresários. Quer dizer, a educação tem diversas fontes de financiamento previstas na lei. No caso da criança e do adolescente, o Estatuto prevê (art. 88, IV) a criação de fundos , nacional, estaduais e municipais vinculados aos Conselhos de Direitos, para programas específicos, como será discutido mais adiante.

3. DE QUAL POLÍTICA PÚBLICA FALA O ESTATUTO?

O Estatuto fala de “política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente”, anunciada no Art. 86:

“A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Já de início, antes mesmo de definir o que é essa “política de atendimento”, o Estatuto coloca uma condição de funcionamento: exigência de integração. É o que significam as palavras “conjunto articulado de ações”. E estende essa exigência a todos os agentes envolvidos com o atendimento: “governamentais e não-governamentais”. E ainda reforça a amplitude dessa integração, citando os três níveis da administração pública: o federal (União), o federado ou estadual (inclusive o Distrito Federal) e o local ou municipal.

A seguir, no Artigo 87, define as “linhas de ação da política de atendimento”. Sob este termo geral, enumera, do mais geral para o mais específico:

I – “políticas sociais básicas;

II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aquelas que delas necessitem;

III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;

V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente”.

Nesta lista, o Estatuto enumera - segundo sua hierarquia de importância e abrangência - as diversas linhas da política de atendimento. Primeiro, as **políticas sociais básicas, estruturais e universais**, isto é: correspondem a obrigações constitucionais do Poder Público (estruturais) e devem atender a todos os casos, sem exceção (universais). É o caso da Educação, Saúde, Habitação, etc.

A seguir, as **políticas de assistência social**, que também asseguram direitos especiais de crianças e adolescentes carentes ou vulnerabilizados (risco de exclusão social) e obrigação do Estado, para garantir condições mínimas de atendimento compatíveis com a sua dignidade como cidadãos. Hoje, a partir da Lei Orgânica da Assistência Social - regulando disposição programática da Constituição - essa política é definida como uma política social básica, também. A diferença é que a política de assistência social têm caráter **conjuntural**, quer dizer, dependem de circunstâncias por definição passageiras, e se aplicam aos casos em que as políticas básicas estruturais não atingem de fato a todos.

Para dar um exemplo, enquanto a educação fundamental integra uma política social básica estrutural, pois deve ser dada a todos, gratuitamente, em qualquer tempo e lugar, os programas de distribuição de cestas básicas e de proteção especial são partes de uma política necessariamente transitória, de garantia de mínimos sociais, para atender a uma população carente ou vulnerabilizada (em risco de exclusão social), não contemplada pelas políticas básicas estruturais.

Por fim, o que o Estatuto chama de “**serviços especiais**”, aqueles de **proteção jurídico-social, de identificação e localização de crianças desaparecidas, de prevenção**

e atendimento a vítimas de maus-tratos etc. Serviços públicos que, na reflexão do CENDHEC, são considerados como integrantes da **política de garantia de direitos**, que faz parte das atribuições dos Conselhos de Direitos.

4. COMO SE DESENVOLVE UMA POLÍTICA PÚBLICA?

Já ficou dito acima que uma política pública é uma ação do Estado, de agências do poder estatal. Portanto, a iniciativa de uma política pública é uma ação típica do Estado. Por outro lado, a Constituição Federal, no Art. 204, estabelece que o governo tem **obrigação constitucional** de convocar a população, por meio de organizações representativas de seus interesses, a participar diretamente da elaboração dessa política, e, depois, do controle das ações em todos os níveis (veja os arts. 204 e 227 citados, da Constituição).

Normalmente, a instância ou lugar em que se deflagra o processo de desenvolvimento de uma política pública são os Conselhos de Direitos e os conselhos setoriais de saúde, educação, transportes, habitação, etc., com representantes do governo e da sociedade civil organizada. Essa expressão “política pública” além do seu sentido, já visto, de Política de Estado, também significa uma política estatal elaborada e desenvolvida, num esforço conjunto entre o governo e a sociedade civil organizada: política pública em contraposição à política governamental.

São esses Conselhos deliberativos e normativos - formados com a participação da sociedade civil organizada - os **formuladores das diretrizes gerais e das políticas públicas**.

E complementando o ciclo do desenvolvimento das políticas públicas, são eles igualmente os **controladores das ações públicas (governamentais e não governamentais)** decorrentes dessas políticas públicas formuladas.

O desenvolvimento das políticas públicas implica também que sejam **coordenadas e executadas**, por meios dos espaços públicos institucionais competentes (órgãos governamentais e entidades não governamentais).

5. PASSOS PARA O DESENVOLVIMENTO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA, EXEMPLIFICATIVAMENTE

Em relação à questão de *como fazer* - os passos para desenvolvimento de uma política pública (como a “política de garantia dos direitos da criança e do adolescente”) habitualmente são estes:

a) Realização de um levantamento ou **diagnóstico da situação** das crianças e adolescentes no município, quanto ao problema específico, por exemplo, exploração do trabalho infantil, ou exploração sexual de adolescentes. Esse diagnóstico deve oferecer não somente levantamento de dados e informações, mas sobretudo análises dos fatores responsáveis pela situação (causas), as conseqüências para a população, **projeções dos efeitos** desse estado de coisas, se não houver uma política municipal para resolver o problema (prognóstico).



Vá ao
glossário



Vá ao
glossário

Normalmente, existem estudos dos órgãos de governo - federal, estadual ou mesmo municipal - sobre a situação das crianças e adolescentes. Mesmo se os dados e as informações não forem dirigidos exatamente para a situação local, do nosso município, o quadro geral já é bastante expressivo para sugerir o tamanho e a urgência do problema a ser objeto de uma política pública municipal. Além disso, em praticamente todos os municípios existem fontes diretas de dados e informações, como secretarias municipais de saúde, educação, ação social, etc; hospitais, cartórios. A própria população e as pessoas que têm uma atuação reconhecida em favor das crianças detêm informações diretas e confiáveis que podem servir de subsídio para a elaboração do diagnóstico sobre o problema que se quer solucionar.

b) Delimitado e especificado o problema, o passo seguinte consiste em definir aonde queremos chegar, o que queremos conseguir: o que precisamos para nos contrapor a essa “árvore de problemas”. É o momento de definir as **diretrizes gerais da política pública** (municipal, por exemplo) estabelecendo a **missão** dessa política, sua **finalidade**, seus **objetivos mais gerais**. É importante considerar a definição dessas diretrizes, dessa missão, como indicações de situações desejadas, em que os problemas em foco estejam resolvidos. Essa forma de apresentar as diretrizes das políticas públicas tem a vantagem de criar uma visão da solução implantada, que motiva as pessoas a se engajarem na luta com determinação e sustenta o ânimo nos momentos de crise. É mais animador visualizar “todas as



Vá ao
glossário

crianças na escola, aprendendo” do que “contribuir para colocar todas as crianças na escola”.

c) A partir do estabelecimento e da definição de diretrizes, é importante conduzir a discussão em direção ao **planejamento** das alternativas de soluções para os problemas diagnosticados. Essas diretrizes servem de bússola, apontando sempre a direção a seguir e manter. Mas, como diz o ditado, “todos os caminhos levam a Roma”. Isso, no caso, quer dizer que não existe um caminho único. Nem existe um só caminho, nem sempre é possível seguir o caminho ideal. A sabedoria consiste em buscar o caminho viável, que permita alcançar da melhor forma possível, a nossa finalidade, nossa missão política. Este é o caminho **estratégico**, a ser planejado. Se não é possível construir mais uma escola para colocar todas as crianças, o prefeito pode, por exemplo, alugar uma casa e transformá-la provisoriamente em escola. Novamente, quanto mais pessoas envolvidas com os problemas participarem, tanto mais criativas e mais realistas serão as decisões da política municipal. A escolha de um conjunto de medidas que contribuirão para melhorar a situação problemática: neste momento é que se percebe a quantidade de interesses conflitantes, de opiniões divergentes. É hora de negociar, buscar um entendimento que leve em conta - acima de todos os interesses particulares - os benefícios reais que atenderão as crianças e adolescentes do município. Hora de se assegurar um **planejamento estratégico participativo situacional**.

d) E, dentro dessa linha, devem ser elaborados **planos de ação**, para desenvolvimento das políticas públicas, que indiquem as

- justificativas (contexto situacional/institucional e base legal) do plano de ação,
- os objetivos específicos,
- as estratégias,
- atividades (serviços continuados, permanentes) e projetos (programas temporários),
- os atores sociais responsáveis pelo desenvolvimento do plano, isto é, os intervenientes e as redes de serviços (coordenadores, executores e financiadores),
- metas, indicadores e resultados,
- recursos financeiros, pessoais e materiais.



- e) Em função desse plano de ação, desencadeia-se um verdadeiro **reordenamento político-institucional**, como parte do processo de desenvolvimento daquela política, reformando-se e aperfeiçoando-se a máquina estatal, implantando/implementando-se ou fortalecendo-se espaços públicos institucionais, tais como, os Conselhos de Direitos ou Setoriais de Educação, Saúde, Assistência Social etc., os Conselhos Tutelares, Escolas, Hospitais, Creches, Postos de Saúde etc. Ou implementando os mecanismos/instrumentos de coordenação e execução dessas políticas, tais como os serviços/atividades ou programas/projetos de atendimento promocional ou de defesa de direitos da criança, da mulher, do idoso, do portador de necessidades especiais, os programas/projetos de atendimento setorial assistencial, como o “Programa Brasil – Criança – Cidadã ” – BCC, por exemplo)
- f) Durante o processo de planejamento estratégico, constatada a necessidade de um **reordenamento normativo**, isto é, a alteração da ordem jurídica, em algum ponto, para possibilitar a implementação dessas diretrizes gerais e desse plano de ação) - há que se partir para a **elaboração de ante-projetos de lei** a serem enviados ao Poder Legislativo, (Câmara de Vereadores, no município), como projetos de lei, ou pelo chefe do Poder Executivo (Prefeito, no município), ou por um dos parlamentares (vereador) ou por iniciativa popular, conforme o caso. Os projetos de lei têm uma estrutura técnica, que inclui, além da exposição de motivos, normas gerais programáticas, normas organizacionais, normas procedimentais e normas definidoras dos recursos necessários à implementação e execução dessas normas.
- g) Uma vez preparado o projeto de lei, ele deve ser **discutido e votado pelos parlamentares (vereadores, nas Câmaras Municipais)**, sendo transformado em lei (federal, estadual ou municipal), que gera obrigações para todos os executores.
- h) Após a aprovação pela Câmara, o projeto de lei é **sancionado** (ratificado) e **promulgado** (levado ao conhecimento do público) pelo chefe do Poder Executivo (o Prefeito, no município), passando a vigorar como Lei. Mas não basta termos uma lei, para a situação melhorar. É preciso que a sociedade civil fique atenta, cobrando e controlando a execução dessas normas, para que as políticas públicas aconteçam no município, com a **garantia** do acesso a serviços e bens públicos, qualificados.

i) Por fim, tudo isso deve levar à ampliação do acesso aos serviços e bens públicos e a qualificação dos mesmos, resultando na **melhoria do atendimento**, através do incremento da participação e do controle dos usuários do serviço ou do programa público, numa linha de “potencialização” da intervenção desses usuários, agora não mais “clientes” ou mero “beneficiários”, mas verdadeiros “co-gestores” (estratégia de *empowerment*).

A POLÍTICA DE ATENDIMENTO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Margarita Bosch García

Idéias-guia: As crianças e adolescentes têm necessidades, são seres em um processo de formação - mas essas necessidades não podem ser objeto de tutela de ninguém. A Constituição de 88 traz uma modificação muito significativa e ainda pouco experimentada por nós, que é: não esgotar o exercício democrático na representação. Dar um passo além da representação, para a participação, na linha do art. 204 da CF, que dispõe que todas as políticas sociais básicas sejam formuladas com a participação da sociedade civil. Falar em políticas para a criança e do adolescente é também falar sobre a descentralização político-administrativa. E da distribuição do poder. Descentralizar o poder da União para os Estados e para os Municípios. E, dentro dos Municípios, do Prefeito para os munícipes. E o poder só é poder de fato quando pode ser financiado, quando ele pode ser exercitado. A sociedade civil precisa adotar novas posturas e novas práticas, e desenvolver novas competências para fazer face a essa tarefa de participar da gestão pública.

1. INTRODUÇÃO

Sempre é importante para nós que militamos no movimento social de defesa dos direitos da criança e do adolescente ter a oportunidade de conversar e de trocar idéias na tentativa de ir construindo uma visão comum do que sejam estes direitos e a tarefa política, técnica de implementação e vigência desses direitos.

Como todos nós sabemos, esses direitos são fruto de uma longa caminhada da sociedade brasileira e latino-americana que, no processo de redemocratização do Estado, foi marcando alguns avanços na consolidação da democracia, na valorização dos direitos humanos. Então, falar sobre a política de atendimento à criança e ao adolescente é um ponto de chegada que representa ter chegado a poder falar numa política para esse segmento social e, ao mesmo tempo, um ponto de partida, porque a gente chegou dentro de um processo de democratização que revirou o paradigma pelo qual as crianças e adolescentes eram atendidos no Brasil e

em toda a América Latina. Então, tem um pouco de vitória e comemoração e um pouco de desafio, de perplexidade, de dificuldade, para a gente poder realmente levar à frente e fazer valer esses direitos - que hoje são consagrados na Constituição Federal e posteriormente em todas as leis menores abaixo da Constituição Federal (CF). A gente sabe e tem experiência própria de como os direitos existem, são reais, mas também precisam ser novamente conquistados no momento de implementá-los. Porque o fato de estar escrito não quer dizer que isso vai estar na realidade social. Para isso depende de novos esforços e sobretudo nos obriga a manejar novos instrumentos que nós não estávamos acostumados a usar no período anterior.

Então, a primeira afirmação que gostaria de fazer: quando a gente fala disso, está dizendo que as crianças e adolescentes têm necessidades, são seres em um processo de formação - mas essas necessidades não podem ser objeto de tutela de ninguém. Porque segundo a Convenção internacional anterior ao Estatuto, ele e as leis menores garantem que essas necessidades são direitos. E, na linguagem jurídica, direitos têm a propriedade de serem exigíveis; eles devem ser reais, não apenas palavras, declarações. Só que a política de atendimento está inserida num quadro maior e vem junto com um processo maior que diz respeito ao conjunto da sociedade, que é a forma do exercício da cidadania de todos nós. O problema da criança e do adolescente afeta o tamanho da cidadania de cada um de nós. Enquanto houver crianças e adolescentes desassistidas violentadas, vitimizadas, nós estamos com parcelas pequenas de cidadania para o nosso exercício.

Então não é um problema à parte, um problema do Estado: é um problema da sociedade. E esses direitos, além desse aspecto, devem estar inscritos no processo de valorização dos direitos humanos. Quando a gente está falando dos direitos da criança e do adolescente, está falando dos direitos humanos desse segmento social. A gente está falando também do novo modo de praticar e de viver a democracia. Todos nós sabemos que a Constituição de 88 traz uma modificação muito grande, muito significativa e ainda pouco experimentada por nós, que é: não esgotar o exercício democrático na representação. Dar um passo além da representação, para a participação.

No primeiro artigo da CF se afirma este aperfeiçoamento democrático. O Brasil é talvez o único país na América Latina que tem esta prerrogativa. Os cidadãos brasileiros não só escolhem os seus representantes, mas eles próprios vão exerci-



Vá ao
glossário



Vá ao
glossário



Vá ao
glossário

tar a cidadania através de sua participação na gestão pública. A este primeiro artigo junta-se o art. 204 da CF, que dispõe que todas as políticas sociais básicas sejam formuladas com a participação da sociedade civil. É por isso que eu digo que é um ponto de partida. Porque nos não estávamos acostumados a exercitar a cidadania dessa maneira. A gente estava, no máximo, acostumado a votar, esquecer o voto logo a seguir, deixar que esse representante se apresente como ele bem entender e, após quatro anos, voltar a fazer uma escolha política dentro de um quadro político muito indefinido - haja vista que para a eleição de 1998 mais de 60% dos candidatos mudaram de partido. Quer dizer que o aspecto representativo da vida política é ainda muito frágil. Temos muitos anos de uma prática de exclusão do exercício da cidadania.


 Vá ao
glossário

2. DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Falar em política da criança e do adolescente é também falar e falar firme sobre a descentralização político-administrativa. E falar da descentralização é falar da distribuição do poder. Descentralizar o poder da União para os Estados e para os Municípios. E, dentro dos Municípios, do Prefeito para os munícipes. E o poder só é poder de fato quando pode ser financiado, quando ele pode ser exercitado. E para isso precisa a descentralização também dos recursos. Este tema é uma das grandes barreiras que a gente enfrenta na política de atendimento às crianças e adolescentes. Porque basta a formulação dos direitos no Estatuto, porém na prática, quando se trata de descentralizar poder e recursos financeiros, aí a porca torce o rabo, e ninguém quer. Aí começam os primeiros problemas que a gente vai ter; que ameaçam não só a efetividade das políticas da criança e do adolescente, mas ameaçam o próprio estado de Direito, a própria vida democrática. Então é um problema que não diz respeito apenas à criança e ao adolescente. Diz respeito ao conjunto da sociedade.


 Vá ao
glossário


 Vá ao
glossário

Essa descentralização obriga também, por sua vez, não só o Poder Público a sofrer este reordenamento, senão também a sociedade. A sociedade civil precisa adotar novas posturas e novas práticas, e desenvolver novas competências para fazer face a essa tarefa de participar da gestão pública. E por isso um dos grandes desafios que nós temos como sociedade civil é a formação. A gente precisa


 Vá ao
glossário

desenvolver conhecimentos técnicos, de habilidades interpessoais, habilidades de relacionamento interinstitucional. E tudo isso é pouco ensinado a nós na escola, na família, na Igreja. A gente está acostumado a um sistema de comando e obediência. Está pouco formado para exercer a corresponsabilidade. A corresponsabilidade, via de regra, é a responsabilidade de ninguém. Todos são responsáveis, mas ninguém é responsável. E isso não é responsabilidade. Isto é uma espécie de anomalia, de não assumir a parte que nos toca. Eu queria dizer isso, porque é o grande pano de fundo contra o qual se colocam agora as questões de atendimento da criança e do adolescente.

Nós temos apenas 9 anos de Estatuto e apenas 11 anos de CF de 88, a Constituição que traz esses novos paradigmas de participação social. Eu acho que isso é bastante significativo. A gente costuma focalizar mais as dificuldades do que as oportunidades. Porque as dificuldades justificam, de alguma maneira, a nossa falta de intervenção, ao passo que as oportunidades puxam, exigem que a gente dê conta desses novos desafios. No prefácio do Plano Nacional dos Direitos Humanos encontra-se uma das crenças que eu tenho em relação ao tema Criança e Adolescente : *“Não há como conciliar democracia com as sérias injustiças sociais, as formas variadas de exclusão e as violações reiteradas aos direitos humanos que ocorrem no nosso País.”* O prefácio desse documento é assinado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Esta afirmação dá margem para a gente entender que não adianta alardear que nós fizemos um estado democrático, que no Brasil se respeitam os direitos humanos, que a criança é uma prioridade absoluta, quando a gente sabe que as crianças e adolescentes não têm os seus direitos reconhecidos, garantidos. *Eles não são prioridade. Então, as estatísticas sobram, são discutíveis, a gente não conhece os métodos pelos quais elas foram levantadas;* mas, por outro lado, nós temos a vivência diuturna de ver crianças e adolescentes com os direitos negados. Não só as crianças e adolescentes, mas também nós cidadãos temos a toda hora os nossos direitos atropelados pelos planos de saúde, pelas escolas, pelos aluguéis, pelas tarifas que nos cobram, pelo que se retém dos salários. E a gente não participa ativamente da transformação dessas realidades. Então, enquanto houver exclusão social, a gente sabe que a cidadania e a democracia estão a perigo.

3. EM TORNO DA HISTÓRIA DAS POLÍTICAS DIRECIONADAS À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE, NO BRASIL

Historicamente as políticas referentes à infância à adolescência foram desenvolvidas de diversas maneiras. Mas eu queria ressaltar apenas um aspecto: quanto menos políticas públicas, ou quanto mais tutela e repressão, mais violência contra crianças e adolescentes. E mais penalização da pobreza. Temos todo o Código de Menores com a sua história. Quanto mais difícil a vida econômica – por exemplo, os anos 30, de muita crise financeira mundial – mais aumenta no Brasil o número de crianças e adolescentes desassistidos; aumenta a prática da doutrina de situação irregular, responsabilizando aquele que é vítima pela realidade da violência.

Nos anos 50, tem-se um período maior de crescimento econômico e redistribuição de renda e os números indicam que diminuiu o número de crianças e adolescentes vitimizados, utilizou-se menos a doutrina da situação irregular. E depois temos os anos 70 a 80, o fenômeno dos meninos e meninas de rua: eles se tornam emblemáticos para o Brasil e são o momento de fazer nascer os direitos - é a época da redemocratização. Junto a este fenômeno, a gente tem muita repressão e tutela, mas tem também muitos desafios de modificação da doutrina da situação irregular, que penaliza as crianças e as famílias pobres por serem pobres, quando não é uma questão de ser pobre, mas de ter condições estruturais, políticas e sociais e de prioridades.

Nessas contradições é que se movimenta a política.

Aqui se apresenta a interpretação que se está fazendo na ANCED do que seja a “política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente”, segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Evidentemente, em cada Estado e em cada Município, esta política vai tomando feições diferentes, características diferentes de acordo com a conjuntura em que ela se opera. Mas ela está baseada em alguns princípios, consagrados naquela lei federal 8.069/90.

Quando se diz uma “versão”, se está dizendo que o que se vai dizer não é um dogma, uma verdade absoluta. É apenas uma modo de interpretar o Estatuto que está fazendo a ANCED, da qual o CENDHEC é parte.

E também se está aqui dizendo que isso, como é uma maneira de fazer exegese do texto legal, de fazer uma interpretação de determinados dispositivos do Estatuto, não é absoluta. Tem pessoas que pensam e têm interpretações diferentes. Por que se vai dar essa interpretação? Porque, como se disse anteriormente, se quer difundir um tipo de leitura do Estatuto, uma determinada maneira de interpretação do Estatuto.

Já que o Direito não é uma ciência exata onde sempre $2 + 2 = 4$, é possível, de acordo com o lugar social onde a gente lê, que a gente diga que o Estatuto é isso, que é aquilo, aquilo outro. Então, como é que se cria uma visão comum? Cria-se uma visão comum pondo em discussão as idéias, ouvindo o que os demais pensam sobre elas e tentando chegar a consensos cada vez mais abrangentes, de modo que a visão comum permita que se chegue onde se quer, que é influir na construção de uma boa Doutrina jurídico-social e de uma Jurisprudência dominante, ambas concordes com esses consensos construídos na luta social pelos direitos.

4. A POLÍTICA DE ATENDIMENTO OU GARANTIA DE DIREITOS

A primeira questão é: a política de atendimento dos direitos de crianças e adolescentes (garantia de direitos) é uma atribuição e uma responsabilidade dos Conselhos de Direitos de todos os níveis. Se há política ou não há política é responsabilidade dos Conselhos em primeiríssimo lugar, pois assim o Estatuto diz. Muitas vezes a gente até escuta conselheiro falar não tem política, mas não o ouve perguntar qual é a causalidade pessoal que ele, conselheiro, tem, na medida em que ele está nessa posição pública de relevante interesse social e com uma atribuição clara: produzir a política de atendimento à criança e ao adolescente.

Então, cada vez que a gente for falar disso, tem que lembrar que nós temos parte neste problema. A missão do Conselho é **garantir com prioridade absoluta o direito de todas as crianças e adolescentes**. Esta é a razão de ser. Quando a gente diz “a razão de ser”, a gente está dizendo que se ele não fizer, ninguém mais vai fazer. Pode até haver uma política de educação, uma política de saúde, certamente haverá, mas não é pela ação deste Conselho, pois o papel dele é a prioridade absoluta dos direitos de todas as crianças e adolescentes. É com isto que ele deve de fato se preocupar e o que a gente pode cobrar dos Conselhos.

5. OBJETIVO DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO OU DE GARANTIA DE DIREITOS

Qual é o objetivo? O objetivo é a melhoria integral das condições de vida das crianças e adolescentes. Então vocês vêem que esses direitos não são apenas os direitos, não são apenas as necessidades básicas de saúde, educação, esporte. As crianças e adolescentes são mais do que um ser de necessidades básicas: eles precisam de dignidade, de respeito, de liberdade, participação, e é isto o que quer dizer proteção **integral**. Muito frequentemente, dentro de uma política que faz discriminação, a gente faz uma política de pobre para pobre, que faz uma assistência médica de quinta qualidade, e parece que estamos cumprindo com a missão. Mas não: **é melhoria integral das condições de vida**. A vida é muito mais do que comer, dormir, transportar-se de um lugar para outro.

6. LINHA DE AÇÃO DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO OU DE GARANTIA DE DIREITOS

Qual é então a linha de ação? Linha de ação deste Conselho: as políticas sociais básicas são **direitos do cidadão e dever do Estado**. A política de seguridade social: **direito do cidadão e dever do Estado**. A política de garantia de direitos é **direito do cidadão entre 0 (zero) e 18 anos, dever da família, da sociedade e do poder público**. Percebe-se que dentro na política de garantia de direitos temos uma diferença: **é direito do cidadão, mas o dever é da família, da sociedade e do Poder Público**. Isto é muito importante para as consequências que vão fluir desta afirmação.



7. GARANTIA

E agora vamos ver como a gente está falando do Estatuto e o Estatuto é uma lei, nós temos a palavra **Garantia**, que nós já usamos várias vezes como uma atribuição do Conselho. Então, que é garantia? Em termos jurídicos, é uma técnica jurídica idônea para assegurar o **cumprimento ou a efetividade dos conteúdos expressos nas normas jurídicas**. Não admite **discricionalidades**, sejam do tipo de tutela ou



compaixão ou repressão. Portanto, para que o Sistema de Garantias não seja apenas uma teoria ou um luxo, deve ter, entre outros requisitos, **sujeitos com capacidade de acioná-lo**, no campo técnico, no campo político e no campo jurídico-social. Então, vocês aí têm já insinuado o Sistema de Garantias. O Estatuto é uma lei que garante direitos; e para que eles se tornem eficazes, efetivos, desenha um sistema de intervenção que vai garantir e deter conhecimentos técnicos, políticos e jurídico-sociais e que estão ligados à promoção, ao controle social e à defesa e à responsabilização. Então, esta é uma atribuição de todos os órgãos que estão inseridos na luta pelos direitos da criança e do adolescente. Quando eu digo técnico - promoção, não estou querendo dizer que a promoção requer só conhecimentos técnicos. Esses três eixos – o controle social, a defesa e a promoção - requerem conhecimentos técnicos, políticos e sociais. É esta a formação que se requer para poder garantir com efetividade dos direitos em uma política própria de atenção integral aos direitos da criança e do adolescente.

8. GARANTIA DE PRIORIDADE

Então, tendo já falado em garantia de direitos agora se deve falar de prioridades, que é uma outra característica da política de atendimento. **Garantia de prioridade** compreende a primazia, a precedência, a preferência e a destinação privilegiada de recursos públicos. Estes quatro itens são os critérios para aprovar, julgar as políticas de atendimento, as políticas sociais básicas, as políticas de seguridade social. Então, se a política da criança não tiver a característica de ter primazia - estar acima de todas; se não tiver precedência - ser realizada antes de todas: não só antes de todas, mas acima de todas; se não tiver a preferência na destinação dos recursos e ter uma destinação privilegiada de recursos, não há garantia da prioridade absoluta reclamada pela CF e pelo Estatuto. Vocês vêem que se fosse verdade, seria uma maravilha. Agora nós temos aqui os indicadores para apreciar qualquer tipo de proposta relativa à criança e ao adolescente. O prefeito da cidade do Recife, em 30 de abril de 1998, disse que a criança e o adolescente, entre as prioridades do seu governo, estava em 7º lugar. De acordo com a nossa leitura, de acordo com o que a lei diz, isto é inconstitucional. Ou ele recupera esta prioridade, para que ela tenha a primazia, a precedência e preferência ou destinação privilegiada de recursos, ou ele simplesmente está gover-

nando com uma falta de aderência à proposta do Estatuto da Criança e do Adolescente. E isto é muito importante para nós que somos conselheiros, porque a gente tem que estar atento. Vai fazer o que? Vai brigar como? Não, não precisa mais brigar. A briga já foi, antes de 1990. Agora o que se tem que fazer é implementar ações jurídico-sociais, políticas de negociação, de entendimento, primeiramente. E se não houver condições através desses procedimentos, então nós temos um conjunto de medidas jurídico-sociais que são fortalecedoras do Estado democrático, porque estão previstas na Lei e são instrumentos na mão do cidadão para fazer valer aquilo que a lei diz que tem que valer. Então essas quatro palavrinhas dão pano para as mangas para a gente saber se ela teve primazia, se teve precedência. Tem que fazer uma análise da política de atendimento social, dos direitos sociais, de garantias, para ver se isso está sendo cumprido ou não. Por isso é que eu digo que a gente tem que ter capacidade

AS ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Paulo César Maia Porto

Idéias-guia: Os conselhos deliberativos, paritários, em que a sociedade civil compartilha com o Poder Público a formulação e controle das políticas públicas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente são uma das disposições mais inovadoras da Constituição de 1988 e do Estatuto. Como toda inovação cultural, enfrentam erros, que devem ser colocados a serviço da aprendizagem de novas responsabilidades do conjunto da sociedade na garantia dos direitos da criança e do adolescente.

1. MAL-FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS: ONDE ESTÁ O ERRO?

A Lei é feita para modificar a realidade; não para que a realidade a modifique. O Estatuto da Criança e do Adolescente foi uma lei feita para a realidade brasileira, visando modificá-la. Entretanto, boa parte das disposições do Estatuto não saíram do papel por uma razão: os setores que defendem o Estatuto — de modo até apaixonado — pouco o conhecem.

Isso fica bem claro quando se observa a atuação dos Conselhos de Direito e Tutelares, figuras-chave da aplicabilidade do Estatuto. A experiência nos leva à triste conclusão de que *conselho funcionando não é regra, é exceção*.

Muitos atribuem a falta de funcionamento destes órgãos, nos municípios em que foram criados, à falta de interesse do poder público. É inegável que isso acontece, mas não se pode creditar somente ao governo a falha, até porque o Estatuto criou os dois órgãos para tirar do poder público uma série de atribuições e tarefas, e não é politicamente lógico esperar que alguém que perde poder se esforce para perdê-lo mais rápido.

Daí atribuímos, sem grande medo de errar, a grande “culpa” pela não-aplicação do Estatuto à sociedade, em especial aos setores que dizem defender o Estatuto, mas sequer o conhecem.

2. MISTURA DE PAPÉIS

É uma constante nos municípios visitados pelo CENDHEC a confusão de atribuições entre Conselho Tutelar e Conselho de Direitos — este último realizando a função daquele, enquanto o primeiro age em substituição de outros órgãos do Executivo.

Uma rápida leitura do Estatuto demonstra que é inconcebível misturar os papéis, já que as atribuições de cada órgão são claramente demarcadas por aquela Lei, chegando a detalhes.

O^o que falta então?

Em primeiro lugar, conhecimento do Estatuto. Muitos o defendem (e outros o criticam), sem nunca o terem lido. Em segundo lugar, conhecimento de algumas noções jurídicas sobre a organização do Estado, fundamentais a se entender que, na administração pública, não deve existir sobreposição de tarefas; se houver, será por falha dos administradores, não por conta da lei.

Concluímos, então, que boa parte do problema se resolve com o esclarecimento de algumas questões básicas, já que, pelo menos por parte da sociedade, boa vontade não deve faltar.

Passamos, então, a um breve estudo das funções dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente.

3. “DAS NECESSIDADES AOS DIREITOS”¹

A grande mudança doutrinária verificada no Estatuto, em relação ao Código de Menores, foi o tratamento dado às “necessidades” de nossas crianças e adolescentes.

Na ótica da legislação anterior, “menor carente” era uma pessoa de menos de 18 anos a quem faltava o básico: família, comida, escola, saúde etc. Por ser uma pes-

¹Este é o título de um excelente trabalho de Edson Sêda, publicado pela Malheiros em 1993. Recomendamos sua leitura.

soa necessitada, o dito “menor” estava em *situação irregular*. Ou seja, o *irregular* era ele, não a sociedade que lhe negava tudo aquilo.

Com a Constituição Federal de 1988, as “necessidades” básicas foram transportadas para o texto legal em termos de direitos — direito à convivência familiar e comunitária, à alimentação, à educação pública e gratuita, ao atendimento médico etc.

O que significa tal mudança?

Que a criança ou adolescente privados dos direitos básicos podem até mesmo acionar a Justiça para obtenção de tais direitos, e que a autoridade pública ou o particular responsável pela ação ou omissão será responsabilizado nos termos da lei.

E isso funciona?

Funciona, sim. É claro que muito ainda precisa ser feito, até para sensibilizar o Judiciário, sobretudo nas causas coletivas, mas no CENDHEC temos inúmeros exemplos, como os processos do Movimento Pró-educação: o Judiciário na maior parte das vezes concedeu a providência pedida².

Mas, ainda que o sistema não funcione como deveria, para criticá-lo é necessário fazer todo o possível, e aí ter autoridade para criticar. Em outras palavras, quem não esgotou todos os recursos disponíveis não pode atirar pedras. É necessário fazer a nossa parte para que possamos cobrar dos outros a responsabilidade devida.

E quais são esses recursos disponíveis?

Para uma melhor compreensão do que segue, vamos expor o que chamamos de *sistema de garantia de direitos*.

4. A GARANTIA DE DIREITOS

Lendo o Estatuto da Criança e do Adolescente, vemos que ele é composto por dois livros, correspondendo um à *parte geral* e o outro à *parte especial*.

²Para ler mais sobre o direito à educação, previsto no Estatuto, vide *Cadernos CENDHEC nº 2 — Educação para Todos*. Recife, 1994.

Na *parte geral* do Estatuto cuida-se de esmiuçar, traçar em detalhes — *regular*, juridicamente falando — o que se encontra no art. 227 da Constituição Federal:

Art. 227 – É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Vemos que o artigo citado refere-se a diversos direitos. Todos esses direitos estão elencados nos capítulos de I a V do Estatuto, de maneira bem mais completa. São os *direitos fundamentais* das crianças e adolescentes.

Mas para que esses direitos não fiquem só “no papel”, é necessário criar instrumentos para garanti-los, torná-los efetivos. Destes instrumentos trata a segunda parte do Estatuto, a partir do art. 86 e seguintes:

Art. 86 – A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 87 – São linhas de ação da política de atendimento:

I – políticas sociais básicas;

II – políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;

III – serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

IV – serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;

V- proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Art. 88 – São diretrizes da política de atendimento:

I – municipalização do atendimento;

II – criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos

os níveis, assegurada a participação popular paritária pro meio de organizações representativas segundo leis federal, estaduais e municipais;

III – criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

IV – manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

V – integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional; VI – mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

Art. 89 – A função de membro do Conselho Nacional e dos conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente é considerada de interesse público relevante e não será remunerada.

Pois bem. Os artigos acima traçam, em linhas gerais, o *Sistema de Garantia de Direitos*. Por que *sistema*? Porque o direito não é uma realidade estática; ele atua de maneira dinâmica na sociedade, objetivando mudar a realidade injusta. Não é apenas um conjunto de normas, mas um “mecanismo” que visa a regular as condutas dos indivíduos e das autoridades.



Vá ao
glossário

Os instrumentos principais de que se utiliza o sistema estão no art. 87. São as chamadas *políticas públicas*, que podem ser definidas como:

- *Políticas Sociais Básicas Estruturais*: destinadas a todas as crianças e adolescentes, independentemente de sua condição. São as políticas públicas relativas à saúde, educação, transporte, habitação etc.
- *Política Social Básica de Assistência Social*: direcionada a grupos de crianças e adolescentes que, por falta dos mínimos sociais, apresentam-se em estado de carência em situações de vulnerabilidade social (risco de exclusão social)
- *Políticas De Garantia de Direitos*: atendem às crianças e adolescentes que se encontrem em situação de ameaça ou violação de direitos, resultante da ação ou omissão dos adultos e de sua própria conduta, como é o caso dos autores de ato infracional.

Passamos, a partir de agora, a traçar um esquema da política de atendimento ou garantia de direitos, estabelecida no Estatuto.



Com o advento da Constituição Federal, houve um reordenamento das funções no Poder Público, com uma melhor definição do papel de cada órgão do Estado. O Estatuto apenas transportou tal definição para a política de atendimento dos direitos das crianças e dos adolescentes.



Ao Poder Executivo cabe o principal papel na política de atendimento. Todas as políticas básicas e assistenciais estão sob sua competência, sendo seu dever efetivá-las. É claro que pode - e deve - valer-se do auxílio da sociedade para a realização de tais tarefas.

Mas há órgãos específicos do Poder Executivo que merecem especial atenção:

A Polícia também teve seu papel repensado. De mero órgão repressor, a quem caberia ‘limpar’ as ruas dos “menores abandonados e infratores”, os órgãos policiais passam a ser os principais defensores dos direitos humanos das crianças e adolescentes. Também possui um importante papel na repressão à infracionalidade dos adolescentes mas respeitando as garantias constitucionais que foram, pela Constituição de 1988, estendidas aos adolescentes autores de atos infracionais.



Mas o Estatuto criou dois novos órgãos, de importância fundamental na política de atendimento. São eles:



- **Conselhos de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente**, nas órbitas federal, estadual e municipal. São órgãos cuja função é formular as políticas públicas, em todos os níveis (básicas, assistenciais e de garantia), compostos, de maneira paritária (meio a meio), por representantes do Poder Executivo e de entidades da sociedade civil.



- **Conselhos Tutelares**, órgãos de fiscalização, aos quais compete averiguar o descumprimento dos direitos fundamentais às crianças, encaminhando os casos conforme sua gravidade. Existem nos municípios, e são compostos por cidadãos eleitos pela comunidade.

O Poder Judiciário, que antes possuía poderes quase ilimitados, teve suas funções bastante reduzidas pelo Estatuto. Cabe ao Juiz da Infância e Juventude apenas atuar como julgador, em processos nos quais se discutem os interesses de crianças

e adolescentes em situação de risco. Também é o Juiz da Infância quem julga os adolescentes autores de ato infracional, estabelecendo a punição cabível.

O **Ministério Público** ganhou destaque na Constituição e no Estatuto. De início, historicamente, atendia aos interesses do Rei, do Governo. Aos poucos, passou a ser o principal defensor da sociedade. O Estatuto da Criança e do Adolescente atribuiu ao Ministério Público um relevantíssimo papel, passando às suas mãos boa parte dos poderes que o Código de Menores entregara aos juízes. As funções do Ministério Público podem ser resumidas em duas competências principais:

- *Titular das ações públicas*, ou seja, das ações em que prevalece o interesse da sociedade. Desta forma, é o Ministério Público quem inicia o procedimento de apuração de ato infracional atribuído a adolescente.

- *Fiscal da Lei*, competindo-lhe acionar a Justiça sempre que algum direito fundamental da criança ou do adolescente encontra-se violado. Também é fiscal de todas as entidades de atendimento, e representa as crianças e adolescentes na falta de seus pais.

5. DISPOSIÇÃO ORGÂNICA DOS CONSELHOS

Nos textos já apresentados atrás, pode-se ver que os **Conselhos de Defesa dos Direitos** se encontram no eixo da **promoção**, onde se estabelece a política pública adequada a cada grupo de crianças ou adolescentes, e no eixo de **controle**, onde se fiscaliza a aplicação da política deliberada; e que o **Conselho Tutelar** funciona no eixo de **defesa**, pois sua função é zelar pelo cumprimento dos direitos, agindo no caso concreto, fazendo cessar a violação e responsabilizando o autor do ilícito. Por hora, é fundamental explicar como cada um se enquadra dentro do poder público ao qual estão vinculados.

Os *Conselhos de Direitos* e os *Conselhos Tutelares* são *órgãos* do Poder Público, ou seja, entidades estatais.

São também *órgãos* do governo, pois pertencem ao Poder Executivo. Os *órgãos* do Poder Legislativo — Congresso Nacional, Assembléia Legislativa, câmaras de vereadores etc. — bem como os *órgãos* do Poder Judiciário — Tribunal de Justi-





Vá ao
glossário

ça, Juizado da Infância e Juventude, juizados de pequenas causas, Tribunal do Júri etc. — são *órgãos públicos* mas não são *órgãos de governo*, pois é o Executivo quem governa.

Preste atenção ao quadro seguinte:

PODERES DO ESTADO		
JUDICIÁRIO	EXECUTIVO	LEGISLATIVO
<p>Julga os casos concretos, pondo fim aos litígios</p> <p>Órgãos da Justiça; Juízos, Tribunais Superiores, Tribunais Estaduais, Juizados etc.</p> <p>Obs: O Ministério Público é uma instituição autônoma, não vinculada ou subordinada a nenhuma dos 3 Poderes, mas é uma instituição essencial à Justiça, no definir da Constituição federal</p>	<p>Aplica as leis. É responsável pela administração pública</p> <p>Gabinete do Chefe-do-Executivo, Ministérios ou Secretarias de governo e seus órgãos; Departamentos, Divisões,</p> <p>Fundações públicas, <i>Conselhos de Direitos Tutelares etc.</i></p>	<p>Faz as leis e fiscaliza o Executivo</p> <p>Casas Legislativas, suas mesas e demais órgãos.</p> <p>Obs.: Também o Tribunal de Contas, mas com autonomia administrativa e funcional, é um “órgão auxiliar do Poder Legislativo”</p>

Por definição legal, os Conselhos são vinculados ao Poder Executivo. São chamados de *órgãos* porque não têm personalidade própria, mas se integram à estrutura de uma pessoa jurídica, que pode ser a União Federal, os Estados ou municípios, em relação aos conselhos de direitos, e exclusivamente os municípios, no caso dos conselhos tutelares.

Podemos fazer uma comparação com o corpo humano. O coração, os pulmões, o estômago, o fígado, todos são órgãos, porque executam funções próprias. Juntos formam a pessoa humana, que também é chamada pessoa física ou natural.

Mas também há pessoas chamadas jurídicas, cuja existência decorre do Direito. São as empresas; as sociedades comerciais; as associações civis, como os conselhos de moradores, clubes de mães, entidades esportivas etc. Essas pessoas jurídicas, dependendo de sua complexidade, possuem órgãos que executam *funções* para que elas *funcionem*. Por exemplo: a diretoria de uma associação de moradores é um órgão da pessoa jurídica *associação*, e exerce funções de direção da associação.

Assim acontece com as *pessoas jurídicas* do poder público. União, Estados e municípios são chamados *pessoas jurídicas de direito público*, e possuem órgãos com funções bem definidas.

Um exemplo próximo. O *Estado de Pernambuco* é uma pessoa jurídica. Dentro dele existem diversos órgãos: a Secretaria de Segurança Pública executa as funções ligadas ao policiamento e segurança; a Secretaria de Saúde cuida da rede pública de saúde; a Secretaria de Educação gerencia a rede escolar; o DETRAN trata do licenciamento de veículos etc. Vejam que cada órgão tem um função própria, necessária a que toda a máquina administrativa funcione.

Alguns órgãos também podem ser vinculados a outros órgãos. Por exemplo: a DERE, Diretoria Regional de Ensino, é um órgão vinculado à Secretaria de Educação.

Os Conselhos também são órgãos. Não possuem personalidade própria. A pessoa jurídica é o Poder Executivo ao qual pertencem. Por exemplo: os conselhos tutelares são órgãos municipais. Eles fazem parte do poder público municipal. São parte da administração municipal, do governo municipal, embora possuam funções bem próprias. O mesmo acontece com os conselhos de direitos, sendo que estes também existem a nível federal e estadual.



6. FUNÇÕES E ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO DE DIREITOS

Vamos detalhar as funções do Conselho de Direitos

A Constituição, no capítulo que trata da assistência social, tentou pôr fim à prática do assistencialismo e estabelecer a assistência social como um direito de todo cidadão carente e dever do governo.

Vejam os artigos 203 e 204:

Art. 203 – A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204 – As ações governamentais na área de assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Pelo inciso II do artigo 204, é determinada a **participação** da população e o **modo de participação**: por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e controle das ações em todos os níveis.

Isso significa retirar do governante a função exclusiva de formular políticas na área da assistência. Estas podem até ser formuladas por ele, mas terão de passar pelo crivo da sociedade.

Como isso acontece? O próprio artigo dá a entender: estabelece a participação *paritária* das organizações representativas da sociedade. Paridade quer dizer igualdade. Daí a necessária formação de *conselhos*, compostos por membros do governo e da sociedade, iguais em número e em poder de deliberação.

É aí que surgem os *Conselhos de Direitos*. Observe que o inciso II do art. 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente, que trata da criação de conselhos, apenas repete o que já estava escrito na Constituição. Vamos interpretar o artigo:

São diretrizes da política de atendimento ...

Diretriz, na geometria, é uma linha sobre a qual se traça outra linha. É também utilizada para estabelecer a direção de uma ação, de um projeto. Ou seja, a norma do art. 88 não estabelece a política de atendimento — quais planos, quais projetos, quais ações devem ser realizadas. Ela apenas determina que tais planos, ações, projetos etc., que compõem a política de atendimento, devem seguir aquelas linhas, aquelas diretrizes, sem fugirem delas.

Mas que linhas são essas?

I - municipalização do atendimento

É uma linha muito importante, pois atribui aos municípios a execução da política de atendimento à criança e ao adolescente. Caberá à União e aos Estados apenas o estabelecimento de regras gerais, e o fornecimento de auxílio para que os municípios cumpram seu papel.

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis ...

Para executarem a política de atendimento, União, Estados e municípios devem criar conselhos dos direitos, que são órgãos deliberativos e controladores das ações.

Órgão deliberativo é aquele que decide. Na maior parte das vezes, os órgãos de deliberação são colegiados, sendo a decisão tomada por maioria de seus membros. É o caso dos conselhos de direitos. Se são deliberativos, os conselhos não serão exe-



cutores, ou seja, eles apenas determinarão quais ações devem ser executadas, e outros órgãos, do próprio poder público (como as secretarias de governo) ou da sociedade civil executarão as ações.

São também, os conselhos de direitos, **órgãos controladores**. Este controle é exercido sobre as ações da política de atendimento. Visa determinar se os órgãos executores estão cumprindo fielmente o deliberado pelo conselho.

... assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas.

O final do inciso se refere à participação da sociedade. E o texto é muito claro: a participação é paritária, ou seja, deve haver igual número de conselheiros governamentais e não-governamentais³. Os conselheiros governamentais representarão órgãos do executivo; e os não-governamentais representarão entidades da sociedade civil.

Não pode haver representação pessoal, ou seja, não pode haver conselheiro sem que represente alguma instituição. A vaga não pertence a uma pessoa, mas à entidade à qual ela está vinculada. Note o texto: “por meio de organizações representativas”.

Obs.: O inciso IV, fala da manutenção dos **fundos públicos**, vinculados aos respectivos conselhos, que não serão objeto da nossa análise.

Depois de esclarecer a origem e estrutura básica dos conselhos de direitos, pouco resta a acrescentar sobre suas atribuições. Devemos apenas lembrar o seguinte:

Os conselhos de direitos são órgãos do Poder Executivo. Como existe o Poder Executivo Federal (União), os poderes executivos estaduais (Estados-membros) e do Distrito Federal, e os poderes executivos municipais (municípios), o Estatuto determinou a criação de um conselho para cada poder executivo. Assim existe o CONANDA (Federal), os conselhos estaduais, como o CEDCA-PE, e os conselhos municipais, como o COMDICA, de Recife.

³Lembrando que Ministério Público, Poder Judiciário e Poder Legislativo, apesar de órgãos do Estado, não são propriamente “governo”, nem muito menos sociedade civil, logo não podem participar dos conselhos, sobretudo dos conselhos municipais.

Sendo parte integrante de um poder executivo, os conselhos de direitos só podem agir dentro da competência do poder ao qual estão vinculados. Assim, o CONANDA só tem poderes dentro do Executivo Federal; o CEDCA-PE, dentro do Governo de Pernambuco; e o COMDICA, no âmbito da Prefeitura da Cidade do Recife. Da mesma maneira como União, Estados e Municípios são autônomos entre si, os conselhos nacional, estaduais e municipais não interferem uns nos outros. Por exemplo: o CONANDA não tem qualquer poder sobre o CEDCA-PE e este, por sua vez, não pode interferir em nenhum conselho municipal de Pernambuco, inclusive o COMDICA.

A Constituição Federal diz que os Poderes do Estado — Executivo, Legislativo e Judiciário — são independentes e harmônicos entre si. Assim, da mesma maneira como não cabe a presença de um representante do Judiciário ou do Legislativo em um órgão do Executivo, e vice-versa, as decisões de cada poder só atingem a ele mesmo. No caso dos conselhos de direitos, suas decisões só valem dentro do poder executivo ao qual ele está vinculado. O conselho não tem qualquer ingerência no judiciário ou legislativo.

E qual o poder dos conselhos?

Sendo órgãos deliberativos, não lhes cabe a primazia na formulação de políticas. Elas podem e devem ser formuladas pelo conselho, mas outros órgãos do governo também podem ter suas políticas. Acontece que, para que essas políticas sejam executadas, **o conselho terá de apreciá-las e aprová-las**. A política relacionada às crianças e adolescentes, que não passar pelo conselho de direitos, é ilegal, pois fere o Estatuto e a Constituição.

ELEMENTOS PARA O PLANO DE GARANTIA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Hélio Abreu Filho

Idéias-guia: O texto, como um todo, oferece idéias preciosas à sociedade civil, particularmente aos conselheiros dos direitos da criança e do adolescente, para a elaboração de um plano integrado de atenção às crianças e adolescentes, dentro da prioridade absoluta exigida pelo Estatuto. Detalha o Diagnóstico Situacional, que dá origem ao Plano Básico de Ação e termina com alguns comentários sobre o significado de diagnóstico, controle e prioridades.

PARTE I

APRESENTAÇÃO

Trata-se de um estudo que objetiva subsidiar principalmente os municípios na elaboração de um Plano Integrado de Ação, com a finalidade de garantir “proteção integral” às crianças e adolescentes, envolvendo as políticas setoriais afins. Nesse sentido, pode também servir de referência para o desenvolvimento de outros Planos Municipais, dirigidos à garantia de direitos de outros segmentos sociais, como o do idoso e da pessoa portadora de deficiência.

O trabalho, igualmente, pretende aproximar o entendimento do Estatuto da Criança e do Adolescente com o da Lei Orgânica da Assistência Social e com isto deflagrar o processo de unidade dos Planos Setoriais, que devem estar voltados ao homem enquanto ‘ser integral’.

É nossa intenção que todos os municípios, guardadas as suas especificidades e condições financeiras, acompanhem estes novos tempos produzindo Planos participativos que garantam a cidadania em padrões mínimos de qualidade.

SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS

As necessidades humanas - que se dividem em corpóreas e incorpóreas - tornaram-se exigíveis como direitos para o segmento social da infância e da adolescência, no Brasil, a partir da Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (1989) e do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990).

As liberdades fundamentais e os direitos humanos (individuais, sociais e coletivos) da criança e do adolescente, previstos na Convenção e no Estatuto, têm sua viabilização assegurada por um Sistema de Garantia (ou Atendimento) de Direitos, o qual compreende os eixos da Promoção, da Defesa, e do Controle social.

A Promoção está voltada ao diligenciamento para que o Direito se realize. Este diligenciamento é função principalmente das políticas sociais básicas, que devem responder às necessidades humanas por intermédio de um Plano de Garantia de Direitos, tendo por fundamento a atenção integral (art. 3º do Estatuto da Criança e do Adolescente) e a ação articulada (âmbito político) e integrada (âmbito operacional). Nesse sentido, os principais atores deste eixo são os diferentes setores públicos (saúde, educação, ...) e os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Setoriais (Assistência Social, Saúde, Educação).

Quanto à Defesa dos Direitos, o Sistema de Garantias prevê uma função de responsabilização, nos casos de omissão, falta de oferta ou oferta irregular dos direitos reconhecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 98), por parte da família, sociedade ou Estado. Os agentes que atuam nesta área são: o Ministério Público; Ministério do Trabalho; Conselho Tutelar; Judiciário; Centro de Defesa de Direitos Humanos; Defensoria Pública; entre outros.

O Controle social (ou vigilância) está voltado ao acompanhamento e fiscalização do cumprimento dos direitos sociais, diferentemente do enfoque tratado no controle das "ações de atendimento", previstas no Sistema de Garantias, que tem uma função de mensurar o impacto social no atendimento das necessidades humanas. Neste eixo, os principais atores são as organizações da sociedade civil, articuladas (preferencialmente) ou não em fóruns de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

O Plano de Ação Integrada para a Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente é, portanto, o instrumento básico para permitir a operacionalização dos “direitos estatutários” e mobilizar o exercício do Sistema de Garantia de Direitos.

DIRETRIZES NORMATIVAS

De acordo com as diretrizes descentralizadas e municipalistas da atual Constituição Federal passa a ser fortalecido o poder local. Cabe, portanto, ao município o desenvolvimento de políticas locais (saúde, assistência social, criança e adolescente, trabalho e renda ...). Para tanto, torna-se necessária a elaboração de Planos Municipais em cada área e especialmente, no caso da infância e da adolescência, de um Plano Integrado de Ação que promova a garantia das suas liberdades fundamentais e dos seus direitos humanos.

O Plano de Garantia de Direitos é a diretriz geral a ser formulada pelo que norteará a ação do município, o qual garantirá sua execução. Trata-se de uma ordenação lógica e detalhada da ação a ser desencadeada e deve apresentar, de forma clara e simples, o trabalho a ser executado, os objetivos, a metodologia e a definição das responsabilidades de cada setor, contemplando os aspectos emergenciais e promocionais.

Ao ser elaborado, esse Plano de Ação deve contemplar alternativas para o desenvolvimento de ações articuladas entre os três níveis de Governo (União, Estado e Município) e sociedade civil, de modo a proporcionar um intercâmbio de experiências e responsabilidades que contribuam para a efetividade das políticas sociais no município.

Para essa tarefa de planejar a área social, é importante que se crie no município um grupo representativo da sociedade civil.

É importante lembrar que é o poder municipal que elabora o plano, subsidiado pela participação popular. Uma vez aprovado pelo Conselho, o Plano deverá ser contemplado no orçamento do município.

A FUNÇÃO DOS CONSELHOS DE DIREITOS

A função dos Conselhos de Direitos, aqueles voltados aos segmentos sociais e sua cidadania (criança e adolescente; idoso; pessoa portadora de deficiência etc.), pode ser resumida em cinco competências básicas:

- formular uma política para garantir atendimento às necessidades humanas, enquanto direitos sociais;
- estabelecer indicativos e deliberar sobre o Plano de Ação Integrada para Garantia dos Direitos;
- controlar¹ as ações de atendimento, independentemente do controle social que é exercido pela sociedade civil, que inclusive o integra;
- articular os programas, serviços e ações em rede de atendimento integrado;
- gerir² o Fundo para Infância e Adolescência – FIA, no caso específico da criança e do adolescente; e, finalmente,

Para estabelecer uma diferenciação, é importante destacar a competência de um conselho de política setorial como o Conselho da Assistência Social, que está voltado para a garantia do atendimento às necessidades humanas. A este Conselho compete: formular a política de proteção e inclusão social daqueles segmentos sociais que não têm suas necessidades básicas satisfeitas, visando garantir mínimos sociais de sobrevivência³; exercer o controle social: estabelecer critérios de utilização dos recursos do Fundo da Assistência Social; e aprovar o Plano Integrado da Assistência Social.

No caso específico do Conselho de Direitos, a primeira função, a de **formular políticas**, refere-se ao estabelecimento de indicativos, princípios, diretrizes, linhas de ação, prioridades e precedências das ações de atendimento no setor saúde, educação, (...). Na prática, o que o Conselho realiza é a *identificação das bases da política* para enunciá-la, já que a concretização se dá com a assunção, pelo Poder Público, ou Conselho Setorial afim, das ações de atendimento ou indicativos previstos no Plano de Garantia de Direitos, aprovados pelo Conselho.

¹ Controlar significa acompanhar e avaliar ações.

² Por gestão entenda-se a competência que possui o Conselho de: a) estabelecer o Orçamento (Plano de Aplicação) que será aprovado pelo Poder Legislativo; b) fixar os critérios de utilização dos recursos (artigo 260) e; c) exercer o controle das ações (art. 88).

³ *in*: SÉRIE Diálogo, MPAS/SEAS, 1999, perguntas 6, 7 e 8.

Quanto ao Controle do Conselho de Direitos, estes não se materializam apenas no que diz respeito ao Fundo para a Infância, com a introdução de relatórios administrativo-financeiros adicionais aos exigidos pela legislação (Lei Federal 4.320/64). Deve também envolver o acompanhamento das ações de todos os setores que buscam garantir os direitos sociais (Saúde, Educação, Trabalho, ...). Neste caso, o Conselho deverá identificar indicadores ⁴ de processo, de produto e de resultado para realizar o acompanhamento e avaliação das ações voltadas ao atendimento das necessidades das crianças, exercendo a fiscalização nos aspectos quantitativo, qualitativo e financeiro. Já o “controle social” se dá com a utilização destas informações pela sociedade civil organizada, não institucionalmente, visando articular os responsáveis para uma ação efetiva a favor da criança e do adolescente e/ou sua responsabilização.

CONTEÚDOS DO PLANO DE AÇÃO INTEGRADA PARA GARANTIA DE DIREITOS (OU PLANO DE PROTEÇÃO INTEGRAL)

O Plano de Ação Integrada para garantia dos direitos da criança e do adolescente deve ser elaborado pelo Governo (municipal/estadual) a partir da realidade local, contando com a colaboração das entidades não-governamentais. A função principal dos Conselhos Municipais, enquanto espaço público onde se articulam governo e sociedade civil é deliberar sobre diretrizes gerais das políticas públicas locais que vão nortear as ações do Plano a serem implementadas para melhoria da qualidade de vida dos segmentos sociais de seu âmbito de influência .

Para cada segmento social existe um conjunto de políticas públicas setoriais e específicas, que se traduzem em **objetivos** que *embasam* o Plano de Garantias e *condicionam* a sua execução. Por **objetivos** entenda-se *o que se pretende atingir (se quer alcançar)*. É o que se deseja para o município em relação à situação das crianças, na área da Assistência Social, da Saúde ..., ao final de um determinado período previsto no Plano. Os objetivos se traduzem em *metas* quantitativas ou qualitativas, ou seja, são *estimativas a serem atingidas no período de execução do Plano*: o

⁴ Por indicador de resultado entenda-se a mensuração efetuada diante do resultado final pretendido com a ação (ex.: reduzir a mortalidade infantil), indicador de processo mensura a eficiência dos procedimentos que podem levar a um resultado ótimo (ex.: existência de programa de suplementação alimentar); indicador de produto mensura dados a partir dos quais se pode inferir o resultado da ação (ex.: número de adolescentes gestantes atendidas no SUS).

que vai fazer; quando vai iniciar; período de execução. As *metas* materializam, ou melhor, identificam os aspectos emergenciais, preventivos e promocionais que devem estar quantitativamente ou qualitativamente previstos no Plano.

A partir dos indicadores da realidade social, são definidas as **prioridades** de ação a serem implantadas e/ou implementadas pelos órgãos governamentais, bem como o seu cronograma. Por **prioridade** entenda-se a *qualidade do que está em primeiro lugar*. Significa nó crítico, o “fio da meada”, é o que se tem que fazer, antes de qualquer coisa, para permitir um avanço real na consecução dos objetivos.

O levantamento de dados envolve o *diagnóstico institucional* e o *diagnóstico da situação* da criança e do adolescente (ou *diagnóstico de demanda*).

O *diagnóstico institucional* envolve as entidades que prestam serviços básicos (saúde, educação, trabalho, (...), assistência social) e serviços de atenção especial (proteção especial). Os serviços de atenção especial envolvem atendimento a segmentos sociais em situação de risco pessoal e social cuja competência e responsabilidade de setores públicos como Saúde, Segurança e Assistência Social não se encontram claramente definidos, o que exige uma atenção integrada.

O *diagnóstico de demanda* diz respeito à situação em que vivem os segmentos sociais, objeto de preocupação, e as circunstâncias de privação de direitos em que se encontram.

A definição da política da assistência social, inclusive com seus programas de proteção especial (situações emergenciais de vulnerabilidade ou de risco social) deve possuir um caráter transitório, para que o atendimento aos sujeitos de direito (criança e sua família) se dê por intermédio das políticas setoriais articuladamente.

PARTE II

APRESENTAÇÃO DO PLANO

Identificar que as ações estão voltadas para a garantia de direitos, visando alterar a realidade de vida das crianças e dos adolescentes e o reordenamento das organizações governamentais e não governamentais. Elementos:

- O que é o Plano
- O que o Plano privilegia
- O que o Plano objetiva
- Qual a correlação com o Plano do Governo atual (compromissos assumidos)

INTRODUÇÃO AO PLANO

- Qual o caráter do documento (documento inicial/continuação de outro..; propositivo/descritivo; dá tratamento; quantitativo/qualitativo à realidade);
- Parcerias (no município e na região, inclusive previstas pela associação dos municípios ou por conjunto de municípios);
- Divisão geopolítica do Estado (inserção do município na região e associação de municípios);
- Características gerais da população (idade, sexo, renda - da região e do município);
- Pretensões do Plano (o que pretende alcançar, importância para o município; ...).

PRESSUPOSTOS

Estabelece a Concepção e Estratégia de Operacionalização

1. Concepção

- respaldo constitucional e legal para o Plano de Garantias:
(Normativa Internacional; Constituição Federal e Estadual, Lei Orgânica do Município; ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente; LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social; LOS - Lei Orgânica da Saúde; PNPPD - Política Nacional da Pessoa Portadora de Deficiência)
- Fontes de inspiração do Plano:
(ECA/LOAS - PRINCÍPIOS/fundamentos: “sujeito de direitos”; “criança/adolescente é pessoa em condição peculiar de desenvolvimento”; “criança/adolescente prioridade absoluta”; ...)

2. Estratégia

Como se dará a articulação das políticas setoriais e o trabalho integrado – rede:

- como serão utilizados os meios disponíveis;
- como está prevista a integração dos três níveis (União, Estado e Município);
- como está prevista a integração da sociedade civil (convênios, contratos, ...)

DIRETRIZES

São um conjunto de instruções ou indicações que irão direcionar a execução do Plano de Garantias (i.é, as atividades previstas nos programas/projetos/serviços).

Exemplos:

1. Na área da Assistência Social

- A Assistência Social é constitutiva de direitos (artigo 1º da LOAS c/c artigo 87 ECA);
- Acesso aos “mínimos sociais” é direito do cidadão (artigo 1º e artigo 2a, parágrafo único LOAS);
- Fortalecimento e proteção do ‘grupo familiar’ (art. 2o, I, LOAS);
- Manutenção dos vínculos familiares, comunitários e culturais (artigo 19 ECA);
- Igualdade de acesso ao atendimento (artigo 4o, inciso IV LOAS -tratar diferentemente os desiguais visando garantir tratamento igualitário)

2. Na área das demais Políticas Sociais Básicas

- (.....)

3. Na área da Proteção Especial (Assistência Social, Saúde, Segurança, Trabalho etc.)

- Defesa dos princípios e paradigmas do ECA (Articulação Interinstitucional; Prioridade Absoluta;)

- Acesso às políticas básicas (ECA artigos 3o e 4o)
- Combate ao Trabalho Infantil e Proteção Trabalho do Adolescente (ECA artigos 60 a 69);
- Responsabilização jurídica dos infratores do ECA (ECA artigo 5o e CF artigo 227, IV);
- Combate à discriminação (CF artigo 3o IV);

PLANO DE AÇÃO PROPRIAMENTE DITO - ELEMENTOS

Constitui-se da síntese: (a) dos Compromissos Organizações Governamentais e das Organizações Não-Governamentais, assumidos na área da criança e do adolescente; e (b) do reordenamento ocorrido em razão do esforço articulado.

1. Diagnóstico Situacional

- Diagnóstico da Situação do Segmento Social
(cenário atual, de 1999, em relação às políticas públicas)
- Diagnóstico Institucional
(resposta ao cenário de 1999: modelo organizacional existente, que dá conta da execução das políticas para infância)

2. Plano Básico de Ação (momento propositivo: sistema desejado)

3. Projetos-Atividade (formulário – síntese)

PARTE III

DIAGNÓSTICO SITUACIONAL E INSTITUCIONAL

No diagnóstico situacional está presente:

- a identificação da situação de determinado segmento social em relação às políticas públicas; e
- o que se aponta como necessidades de intervenção

1. Diagnóstico da Situação da Criança e do Adolescente em relação às políticas públicas

Apontar, relatar a situação em que se encontra a criança e o adolescente frente às políticas públicas e destacar situações de risco pessoal e social (fatores críticos)

1.1. Diagnóstico Demográfico

- relato dos fluxos migratórios,
- relação população urbana e rural;
- distribuição por faixa etária;
- faixa de renda;

1.2. Aspectos sócio-econômicos da família (moradia, saneamento, e agricultura)

- tendência da economia local, as atividades produtivas, a situação do mercado formal e informal,

1.3. Perfil epidemiológico

- coeficiente de mortalidade infantil;
- mortalidade proporcional (0 a 1 ano e de 1 a 4 anos);
- morbidade ambulatorial - principais causas;
- existência de serviço para atendimento a vitimizados e vitimizadores;
- existência de programa de suplementação alimentar;

- percentual gestantes com até 3 consultas pré-natal;
- número de agentes treinados nas ações básicas Mat.Inf;
- número de adolescentes gestantes;
- número de pacotes de soro TRO distribuídos no ano;
- outros.

1.4. Situação Educacional, Cultural, Esporte, Lazer,... (outros direitos).

- repetência - índice e principais motivos em percentual;
- taxa de alfabetização;
- taxa de evasão escolar;
- % de salas de aula com mais de 35 alunos;
- % de crianças de 0 a 3 anos atendidas em creche;
- % de escolas que receberam livros didáticos;
- número de adolescentes que estudam e trabalham;
- incidência de deficiência: tipos segundo grupos de idade;
- número de calorias por refeição;
- outros.

1.5 Situação da Assistência Social (inclusive: direito à convivência familiar e comunitária; dignidade; respeito; liberdade)

- incidência de adoção das crianças abrigadas;
- incidência de retorno ao lar, à escola, à comunidade, das crianças de rua;
- índice de reajuste familiar dos conflitos atendidos pelo Conselho Tutelar;
- existência de programa de adoção e abrigamento;
- existência de programa de atendimento psicossocial à família;
- existência de programa de reordenamento institucional;
- número de abandonados, abrigados;
- número de famílias aquém do nível de pobreza;
- incidência de deficiência: tipos segundo grupos de idade, clientela da LOAS;
- outros.

1.6. Situação da proteção especial

São os casos que ultrapassam o âmbito das políticas sociais básicas (inclusive assistência social), exigindo uma abordagem e tratamento especial.

A atuação das ações de atendimento devem, nestes casos, necessariamente, ocorrer de forma integrada, respondendo às vicissitudes da vida da criança ou adolescente.

- Situação de risco pessoal:

aquele que, em estado de deficiência física ou mental, encontra-se excluído de qualquer assistência

- Situação de risco social:

situações de exploração, negligência, infração penal, maus tratos, ...

2. Diagnóstico Institucional:

Trata-se de desenhar o Modelo Organizacional vigente, identificando:

- os serviços oferecidos,
- a rede física disponível, e
- os recursos humanos.

Em suma, trata-se de identificar quem faz o que, quando e como', buscando responder a seguinte questão: - *“o que está sendo feito para atender às necessidades apontadas pelo Diagnóstico da Situação da Criança e do Adolescente?”*

- Setor Saúde;
- Setor Educação/esporte, profissionalização;
- Setor Assistência Social;
- Setor Habitação;
- Setor Segurança Pública;
- (.....)

PLANO BÁSICO DE AÇÃO

É a formulação do Plano de Ação *propriamente dito*, em relação às políticas sociais, que se materializa em termos de objetivos e ações em resposta aos problemas identificados no item anterior (o que deve ser melhorado, criado, extinguido, aumentado, reduzido).

“COMO” O MUNICÍPIO IRÁ ATENDER, POR EXEMPLO, O DIREITO À SAÚDE

Tendo em vista o Diagnóstico da Situação da Criança e do Adolescente e o Diagnóstico Institucional, devem ser identificados os problemas a serem enfrentados pelo município para **garantir direitos** das crianças e adolescentes.

A partir das questões identificadas, devem ser estabelecidos os Programas-Projetos e/ou Serviços-Atividades específicos, os quais podem conter, basicamente:

a) *Justificativa:*

Compõe-se dos elementos constantes do Diagnóstico Situacional, ao qual se agregam dados provenientes do Conselho Tutelar, Ministério Público e Justiça da Infância e Juventude, sobre direitos violados

b) os *Objetivos* (o que se quer alcançar com o Projeto-Atividade):

“melhorar a qualidade de vida de vida da criança e do adolescente que...”

c) as *Estratégias do Projeto-Atividade* (como o objetivo será alcançado)

d) as *Ações e as Metas:*

- *Ações:* identificar aquelas que vão responder (concretizar) as estratégias do Projeto-Atividade: os Programas, Serviços, Projetos. As prioridades são definidas pelo Conselho em razão dos indicadores sociais e dados do Conselho Tutelar e justiça da infância e juventude.

- *Metas:* estabelecer indicadores quantitativos e qualitativos, custos e prazos para execução

d) as *Estratégias* para a ação (como vai fazer):

- identificação e atuação sobre fatores críticos da organização, que dificultam a sua atuação;
- identificação e atuação sobre fatores de sucesso, que favoreçam a garantia dos direitos;
- estabelecendo responsabilidades interinstitucionais (legais; de financiamento; quanto às formas de cooperação);
- estabelecendo o sistema de avaliação (controle do Plano);

e) os *Indicadores & Resultados*

PROJETOS / ATIVIDADES

Trata-se de uma síntese dos projetos/atividades apresentados de forma descritiva no item anterior, cuja proposta de formulários se apresenta a seguir:

PROJETO/ATIVIDADE: _____

Órgão responsável pela ação (com base em lei): _____

Órgão(s) financiador(es): _____

Organização(ões) executor(es): (a) governamentais: _____

(b) não-governamentais: _____

OBJETIVO(s)

--

JUSTIFICATIVA

--

METAS FÍSICAS/CUSTO

DESCREVER A AÇÃO	QUANTIFICAR (se possível)

PLANO DE APLICAÇÃO DO FIA (despesas cujo valor devem ser transportados para o orçamento do FIA)

ITEM ORÇAMENTO	VALOR
• Transferência a Instituições Privadas	quando houver convênio com ONG's
• Transferência a Instituições Públicas	quando envolver convênios com ONG's
• Material de Consumo	quando execução ocorrer pelo órgão ao qual o FIA encontra-se vinculado
• Serviços de Terceiros	Idem
• Equipamentos	Idem
• Diárias	Idem
• Outros	Idem

Identificar um problema social comum aos municípios da sua região e criar um Projeto/Atividade (**projeto** = ação que tem começo e fim; **atividade** = ação continuada permanente) que venha solucionar ou amenizar a problemática social.

Quadro Sinótico Auxiliar para Elaboração de Projetos/Atividade do Plano de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente

Situação: _____
 Problema: _____
 Nome do Projeto – Atividade: _____

Estratégias do Projeto (1)	Atividades (2)	Órgãos Financiadores (3)	Órgãos Executores (4)			Prioridades (1 A 5)			Abrangência (5)
			Promoção	Controle	Defesa	Urgência	Capacidade de intervenção	Custos	

- (1) como vai resolver ou amenizar problema
- (2) como vai concretizar as estratégias: programas..., campanhas..., escritos...
- (3) órgãos públicos que têm obrigação legal de atuar complementarmente e, em especial, o responsável pela ação, o que clareia o eixo da defesa (responsabilização)
- (4) órgãos de promoção: OG'S e ONG'S; Órgãos de Controle: Organizações da sociedade civil; órgãos de defesa: aqueles que tem o poder para demandar em juízo (Conselho Tutelar, MP, Centros de defesa)
- (5) a situação-problema é específica do município ou atinge a região e/ou Estado? (o que permitirá estabelecer parcerias legalmente previstas, p.ex., art.13 da LOAS)

FUNDOS PÚBLICOS DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA

Edson Araújo Cabral

Idéias-guia: Para garantir a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, o Estatuto prevê um mecanismo de financiamento da política de atendimento desses direitos: são os fundos, cujas características o texto analisa.

O funcionamento do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (ou Fundo da Infância e da Adolescência) é uma das diretrizes da política de atendimento da lei 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 88, III). Neste artigo, o Estatuto prevê a criação de fundos em todos os níveis de governo - federal, estaduais e municipais. E vincula sua gestão ao Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente. Este Conselho tem competência de deliberar sobre o seu orçamento e sua aplicação.

De acordo com a Lei 4.320/64, fundo especial é *“o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”*.

Quatro informações são dadas na definição acima:

- o fundo é criado por lei;
- tem receitas especificadas na própria lei;
- destina-se à realização de serviços ou objetivos previamente determinados;
- tem normas especiais de aplicação, isto é, especificidades de gestão, prestação e tomada de contas.

1. FINALIDADE

Esse Fundo público especial é criado para assegurar ações de atendimento a crianças e adolescentes em áreas prioritárias. Considerando as definições de áreas da política de atendimento expostas no Art. 87, o Fundo deverá cobrir os serviços especiais de proteção, como os descritos nos incisos III, IV e V, a saber:

III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;

V - proteção jurídico social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

2. FONTES

A lei prevê as seguintes fontes de financiamento dos Fundos:

Dotações orçamentárias

Após a criação e regulamentação, os recursos do Fundo devem estar previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária: *“Acompanharão a lei de orçamento quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos Fundos Especiais”* (Lei 4.320/64, Art. 2º).

Cabe ao Conselho de Direitos a elaboração do Plano de Ação e a montagem do Plano de Aplicação. Quando o Fundo for criado com o exercício financeiro em andamento, a inclusão dos valores dar-se-á por Créditos Especiais. O Fundo também pode receber recursos não contemplados no orçamento. Estes recursos integrarão o Fundo através dos chamados Créditos Suplementares.

O Art. 167, inciso IV da Constituição Federal, veda a vinculação da receita de impostos a órgãos e fundos de despesas com uma ressalva, como a destinação de recursos, manutenção e desenvolvimento do ensino.

Doações de pessoas físicas ou jurídicas

A partir de 1994, são as seguintes as regras de doações a fundos:

pessoa física: pode deduzir até 12% do imposto devido (Lei 9.250, de 26.12.95, Art. 12);

pessoa jurídica: pode deduzir do Imposto de Renda mensal ou anual, desde que não exceda 1% do imposto devido. O valor da doação não será dedutível como despesa operacional (Lei 8.981/95, Art. 34).

Multas e penalidades

As multas decorrentes de condenação em ações cíveis e processos administrativos previstas nos artigos 228 a 258 do ECA reverterão para o Fundo (apenas para o Fundo municipal).

Como nos demais procedimentos do Estatuto, ante uma denúncia de irregularidade (de iniciativa de qualquer cidadão), o Promotor de Justiça instaura o procedimento de responsabilização do violador do direito da criança ou do adolescente. O juiz determina o valor da multa, dentro dos limites previstos. Se o Fundo não estiver regulamentado, as multas serão depositadas em banco oficial, numa conta especial, com correção monetária (Estatuto - Art. 214).

Outras fontes

Além das supra citadas, podem compor esse Fundo:

- auxílios,
- doações e depósitos diversos,
- transferências dos governos federal e estadual,
- doações de governos e organismos nacionais e internacionais,
- receitas de aplicações no mercado financeiro,
- contribuições resultantes de campanhas de arrecadação de fundos..

3. DESTINAÇÃO DOS RECURSOS

A lei municipal deve dizer claramente para que objetivo e serviços se destinam os recursos arrecadados. Dado que o estabelecimento desses Fundos públicos é uma das diretrizes da política de atendimento do Estatuto, a destinação natural desses recursos será para os programas especiais de atendimento e proteção, como já foi dito.

Crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, como os abandonados (art. 260), autores de ato infracional, drogados, vítimas de maus tratos, meninos (as) de rua, entre outros, devem merecer proteção especial e preferência na aplicação dos recursos do Fundo (art. 87, III).

As dotações do Fundo não se destinam à criação ou manutenção das estruturas dos Conselhos de Direitos ou Tutelares.

Também não devem ser destinadas à remuneração dos Conselheiros Tutelares. De acordo com o Art. 134 do Estatuto, essa obrigação é do Município.

As áreas de capacitação de recursos humanos, de estudos, pesquisas e divulgação de ações de defesa dos direitos, para uma ação mais qualificada, podem eventualmente ser financiadas com recursos do Fundo, sempre de acordo com critérios fixados pelo Conselho de Direitos. A destinação deve integrar o Plano de Aplicação de Recursos.

4. GESTÃO: ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO DE DIREITOS

O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente é uma instância pública de participação democrática, tendo a atribuição básica de deliberar e controlar as ações (CF 204, II e ECA 88, II). Não é a privatização do Estado nem a estatização do privado.

O Fundo é vinculado ao Conselho (Estatuto – art. 88, IV), cabendo-lhe a gestão (Estatuto -, art. 214) e a *“fixação de critérios de utilização, através do plano de aplicação das doações subsidiadas e demais receitas”* (Estatuto – art. 260). A lei 8.242, de 12.10.91, que criou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) manteve essas atribuições - fixar critérios de utilização e gerir o Fundo.

Como o Conselho somente delibera, não executa, torna-se necessário definir um mecanismo facilitador da gestão executiva, que será um órgão da estrutura do Executivo municipal. Tanto pode ser o próprio Gabinete do Prefeito, como uma Secretaria Municipal, como a de Finanças, Administração ou Planejamento (no âmbito municipal).

As competências desse órgão executivo podem ser as seguintes:

- executar e acompanhar as ações dos programas do CMDCA;
- coordenar a aplicação dos recursos
- obter informações sobre a receita e despesa, através de balancetes mensais, execução do orçamento municipal e demais relatórios de execução;
- coordenar-se com o setor de patrimônio da Prefeitura Municipal com o objetivo de manter o controle dos bens patrimoniais do Conselho;
- articular-se com as Secretarias Municipais setoriais.

As funções do Conselho não colidem com o papel do Governo Municipal, mas exigem uma mudança tanto da sociedade civil, quanto do Governo, no que diz respeito ao exercício da democracia participativa. Não é uma usurpação do poder. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais”. (Estatuto – art. 86).

Em resumo,

CONSELHO (Governo + Sociedade Civil)	GOVERNO
<ul style="list-style-type: none"> • Delibera • Acompanha • Mobiliza • Controla • Avalia 	<ul style="list-style-type: none"> • Contabiliza • Executa • Administra • Fiscaliza • Presta contas

Por disposição da lei, o ordenador de despesas só pode ser um servidor público. Como as demais dotações orçamentárias, a execução do Fundo está sujeita ao controle interno e externo do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas.

5. POSSIBILIDADES E LIMITES DA IMPLANTAÇÃO DO FUNDO

Entre as **possibilidades** do Fundo podem ser alinhadas as seguintes:

- Meio de realização do ECA
- Gestão participativa
- Democratização das informações financeiras
- Destinação racional de recursos
- Simplificação e agilização na arrecadação e destinação dos recursos
- Doações com dedução do Imposto de Renda
- Aplicação das multas previstas no ECA.

Quanto aos **limites**, apontam-se estes:

- Falta de vontade política
- Cultura da administração centralizada
- Pouco conhecimento de suas vantagens e funcionamento
- Informações e finanças não democratizadas
- Paternalismo e clientelismo ainda presentes
- Falta de conhecimento das partes e mecanismos do orçamento municipal e sua estrutura complexa e tecnicista
- Experiência negativa de alguns fundos mal administrados e/ou com objetivos desvirtuados
- Dedução das doações do IR não suficientemente motivadoras

6. OPERACIONALIZAÇÃO

- Criação: por Lei municipal específica.
- Regulamentação: por Decreto do Chefe do Executivo (Prefeito municipal, por exemplo) de acordo com a Constituição Federal e a Lei Federal 4.320/64, arts. 71 a 74.
- Procedimento para a criação do Fundo: autorização legislativa (CF, art. 167)

- Exigências: CF, art. 165 estabelece normas de gestão financeira e patrimonial e condições para a instituição e funcionamento de fundos. art. 167, IV veda qualquer vinculação de receita de impostos a órgão ou fundo.

7. ESTRATÉGIAS DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS

- Elaborar diagnóstico técnico-situacional sobre a realidade local da criança e do adolescente.
- Divulgar os resultados do diagnóstico mediante reuniões, cartilhas, panfletos, palestras aos segmentos influentes do município: comércio, indústria, rádio, tv, jornais, clubes de serviço, entidades religiosas e filantrópicas, Forças Armadas, polícias civil e militar, câmara de vereadores e judiciário.
- Sensibilizar pessoas físicas e jurídicas para fazer denúncias de violações dos direitos da criança e do adolescente e para fazer doações ao Fundo
- Criar fluxo de informações com o Judiciário, visando a identificar o volume de recursos resultantes da aplicação de multas previstas no Estatuto.
- Promover intercâmbio governamental e não-governamental, nacional e internacional, em busca de apoio a programas para crianças e adolescentes do município.
- As doações para o Fundo deverão ser feitas junto ao gestor do mesmo, que expedirá recibo correspondente ao valor da doação recebida (valor que pode ser abatido do Imposto de Renda).
- Os recursos carreados para o Fundo deverão ser depositados em Banco oficial, em contas bancárias específicas para cada fonte de receita do Fundo, a fim de evidenciar sua gestão transparente e para melhor controle do Conselho de Direitos.

MÓDULO IV

SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS - DEFESA

SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS – DEFESA

ABRANGÊNCIA

O Módulo IV está organizado em torno do eixo da Defesa e dos agentes e órgãos que a efetivam, bem como dos instrumentos de que dispõem para responsabilizar os violadores dos direitos das crianças e adolescentes.

É desenvolvido em quatro capítulos:

1. Funções e atribuições dos Conselhos Tutelares
2. O papel dos Centros de Defesa
3. Os procedimentos e as medidas do Estatuto da Criança e do Adolescente
4. As medidas sócio-educativas

OBJETIVOS PEDAGÓGICOS

Ao final deste Módulo, o formando deve ter assimilado conhecimentos e formado convicções em torno das seguintes idéias:

- Os Conselhos Tutelares são talvez a mais ousada e polêmica disposição do Estatuto para garantir a defesa dos direitos das crianças e adolescentes. Escolhidos pela própria comunidade, conforme o Art. 131, os conselheiros ajudam a concretizar a responsabilidade que o Estatuto exige da sociedade em relação à proteção integral de crianças e adolescentes.
- Os Centros de Defesa têm papel peculiar no Sistema de Garantia de Direitos, como especializados na proteção jurídico-social, prevista no Estatuto.
- O Estatuto procura cercar de todos os cuidados tanto a guarda e atendimento, como a defesa das crianças e adolescentes. Daí o nível de detalhes com que trata dos procedimentos para apurar irregularidades nos procedimentos relativos à família, às instituições de atendimento e ao processo de apuração de ato infracional..
- O Estatuto não criou um sistema sancionador especial para os adolescentes, como dizem os seus opositores, antes estendeu aos infratores o devido processo

legal, o contraditório e a garantia de ampla defesa dando-lhes garantias que resguardam sua dignidade e sua condição de ser humano em desenvolvimento. Daí a consideração das medidas sócio-educativas que, embora tenham também a finalidade de proteger e recuperar, são, nitidamente, medidas sancionadoras, de caráter essencialmente educativas.

FUNÇÕES E ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHOS TUTELARES

Paulo César Maia Porto

Idéias-guia: Os Conselhos Tutelares são órgãos de fiscalização, aos quais compete averiguar o descumprimento dos direitos fundamentais às crianças, encaminhando os casos conforme sua gravidade. Existem nos municípios, e são compostos por cidadãos eleitos pela comunidade.

O Conselho Tutelar localiza-se no eixo da *defesa*, sendo seu papel intervir sempre que os direitos das crianças e adolescentes sejam violados.

Assim está escrito no art. 131 do Estatuto:

Art. 131. O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei.

Vamos analisar o que diz o artigo:

Órgão permanente ...

Permanente significa perene, contínuo, duradouro, estável. Opõe-se à expressão “temporário”. Um órgão temporário é criado para atender a uma situação específica, extinguindo-se após algum tempo. O Conselho Tutelar, no entanto, é órgão permanente — uma vez criado, não pode ser extinto.



Órgão autônomo ...

Embora seja um órgão da administração pública municipal, não há nenhum órgão hierarquicamente superior ao Conselho Tutelar. Ou seja, ele tem poder de decisão em última instância. Só o Judiciário pode rever decisões do Conselho, se as considerar ilegais (Art.137). No âmbito do Poder Público, nenhum outro órgão detém poderes sobre o Conselho Tutelar, agindo este livremente, conforme seus membros decidirem. Os limites, é claro, estão na lei; mas dentro da lei, a decisão cabe unicamente ao Conselho.



não-jurisdicional ...

Jurisdição é um poder do Estado de resolver os litígios, os desentendimentos entre os cidadãos, usando da força, se necessário. Por exemplo: o proprietário do imóvel ingressa com uma ação de despejo por falta de pagamento contra o inquilino; o Juiz determina que o inquilino saia do imóvel sob pena de ser retirado à força.

Só o Poder Judiciário possui *jurisdição*, ou seja, ninguém mais tem o direito de julgar o caso concreto e de resolvê-lo usando a força.

O Conselho Tutelar não é órgão jurisdicional, isto é, não faz parte do Poder Judiciário e conseqüentemente não tem poder de julgar. Diante do caso concreto, ele pode determinar uma conduta às partes envolvidas, mas se estas não obedecerem, ele terá de buscar o auxílio do Judiciário.

encarregado pela sociedade etc.

O resto do artigo tem uma simbologia política. Diz-se “encarregado pela sociedade” para fazer uma referência indireta ao tempo em que os órgãos que faziam o trabalho do Conselho Tutelar eram a polícia e o juiz de menores. O Estatuto, ao criar os conselhos tutelares, deseja retirar desses dois órgãos tais funções, atribuindo-as a um órgão ligado à comunidade, que é o Conselho Tutelar.

ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO TUTELAR

Atribuição, em linguagem jurídica, é a competência ou faculdade conferida por lei em razão do cargo ou função (José Naufel). Em outras palavras, é o poder que a lei confere a alguém, poder este sempre vinculado à realização de determinada tarefa.

São as seguintes as atribuições do Conselho Tutelar, previstas no art. 136 do Estatuto:

I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos artigos 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;

O art. 98 trata da criança e do adolescente em situação de risco:

Art. 98 – As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:

- I – por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;*
- II – por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;*
- III – em razão de sua conduta.*

O art. 105 cuida da criança (cidadão de menos de 12 anos) que tenha cometido ato infracional.

Art. 105 – Ao ato infracional praticado por criança corresponderão as medidas previstas no art. 101.



A essas crianças ou adolescentes não cabe punição, mas proteção. O art. 101, por sua vez, trata das medidas de proteção que podem ser aplicadas:

Art. 101 – Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

- I – encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;*
- II – orientação, apoio e acompanhamento temporários;*
- III – matrícula e frequência obrigatória em estabelecimento oficial de ensino fundamental;*
- IV – inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;*
- V – requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;*
- VI – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;*
- VII – abrigo em entidade;*
- VIII – colocação em família substituta.*

É preciso considerar que a medida do inciso VIII não pode ser aplicada pelo Conselho Tutelar, pois só o Juiz tem poder para colocar alguém em família substituta.

II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;

O art. 129 trata de medidas aplicáveis aos pais que faltem com seus deveres em relação aos filhos:

Art. 129 – São medidas aplicáveis aos pais ou responsável:

I – encaminhamento a programa oficial ou comunitário de promoção à família;

II – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;

III – encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico;

IV – encaminhamento a cursos ou programas de orientação;

V – obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar;

VI – obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado;

VII – advertência;

VIII – perda da guarda;

IX – destituição da tutela;

X – suspensão ou destituição do pátrio poder.

Da mesma forma que no art. 101, os últimos incisos (VIII, XIX e X) dependem de decisão judicial, e não podem ser aplicadas pelo Conselho Tutelar.

III - promover a execução de suas decisões, podendo, para tanto:

a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;

b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.

Convém lembrar que o Conselho Tutelar é também órgão executor, ao contrário do Conselho de Direitos, que é meramente deliberativo. Como o Conselho Tutelar não possui estrutura para atender a todos os problemas que lhe chegam, deve requisitar os serviços especializados do poder público. Requisitar não é pedir, é exi-



Vá ao
glossário



Vá ao
glossário

gir. Para que uma requisição do Conselho Tutelar não seja atendida, é necessário que haja uma razão muito forte. Se o descumprimento for injustificado, o Conselho Tutelar recorrerá ao juiz para que este obrigue o servidor ou autoridade pública a cumprir o determinado.

O mesmo se aplica aos particulares a quem seja determinada uma conduta, e, sem motivo relevante, recusem-se a obedecer ao Conselho Tutelar.

IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;



A violação de algum direito da criança ou do adolescente constitui ato ilícito, ilegal. Este ato ilícito, dependendo de sua gravidade, poderá se constituir como crime ou infração administrativa, sujeitando o infrator às penas da lei. A função do Conselho Tutelar é, deparando-se com o ilícito, levar ao conhecimento do Ministério Público o fato, para que este tome as providências cabíveis.

V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;

Vimos anteriormente que o Conselho Tutelar não é órgão jurisdicional. Logo, diversas situações escapam de sua competência, pois só podem ser resolvidas por um juiz de direito. Diante delas, cabe-lhe provocar o judiciário.



VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;

O cidadão, a partir de 12 anos, passa a responder criminalmente pelos atos que pratica. No entanto, se o ato infracional praticado for de pequena importância, e evidenciar-se que o infrator precisa, para sua recuperação, de alguma medida protetiva, o Juiz da Infância e da Juventude que o julgar pode indicar alguma das medidas, previstas no art. 101, de I a VI, e delegar a sua aplicação ao Conselho Tutelar. Entende-se que um órgão vinculado à comunidade tenha melhores condições de aplicar a medida.

VII - expedir notificações;

Notificação é uma comunicação oficial. Através de uma notificação, o Conselho Tutelar leva suas decisões ao conhecimento dos interessados. Podem ser utilizadas notificações para chamar a pessoa a conversar; para determinar uma medida qualquer; para alertar a pessoa sobre seu comportamento etc.

VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito da criança ou adolescente quando necessário;

Para resolver determinados problemas, pode fazer-se necessário providenciar, no menor espaço de tempo possível, a regularização de seus documentos. O Conselho Tutelar tem o poder, neste caso, de requisitar a qualquer oficial do registro civil certidões de nascimento e de óbito.

IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

Entende-se que o Conselho Tutelar, por sua atividade próxima aos problemas do cotidiano, disponha de informações úteis para auxiliar o Executivo municipal a definir de maneira mais adequada, na proposta orçamentária, as prioridades a serem atendidas.



Vá ao
glossário

X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II da Constituição Federal;

Com o fim do regime militar, acabou a censura prévia. Desta forma, os meios de comunicação ficam livres para veicular o que bem entendem. Só que a liberdade implica responsabilidade. Se os programas ou anúncios veiculados atingirem os princípios morais básicos da sociedade, cabe ação judicial contra a emissora, e essa ação pode ser movida tanto pelo Ministério Público como pelo Conselho Tutelar.



Vá ao
glossário

XI - representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder.

Entendendo o Conselho Tutelar que a criança ou adolescente não pode permanecer na companhia de seus pais, caberá provocar o Ministério Público para que este, se concordar, mova uma ação visando à suspensão ou quebra do pátrio poder.

GENERALIDADES

A função do Conselho Tutelar é descobrir onde está acontecendo uma violação aos direitos de crianças e adolescentes. Diante do caso concreto, cabe-lhe:

- Agir para que cesse a violação, fazendo retornar a situação ao estado anterior; por exemplo, se encontra um adolescente preso irregularmente, deve atuar para soltá-lo.

- Depois da violação ocorrida, promover a responsabilização do agressor, fazendo-o responder, judicial ou administrativamente, pelos erros que cometeu; no exemplo anterior, cumpre denunciar os policiais pela prática da prisão ilegal e dos demais abusos de autoridade verificados.



Se o Conselho não realizar ambas as tarefas, estará fugindo de sua responsabilidade, passando ele próprio a violar os direitos da criança e do adolescente. De nada adianta resolver o problema, se o agente responsável pelo descumprimento da lei não for responsabilizado por sua ação.

Mas é importante salientar que a atuação do Conselho é direcionada no sentido de fazer funcionar o Sistema de Garantia de Direitos, de modo que toda e qualquer instituição, pública ou particular, cumpra seu papel. Não é função do Conselho Tutelar suprir a ausência de políticas públicas. Assim, se falta creche, não pode o Conselho abrigar a criança; se falta escola, não lhe cabe fundar uma sala-de-aula; se falta hospital, não será ele a cuidar do doente, etc.

Há uma tendência, diante da falta de funcionamento de alguns serviços públicos, a tentar substituí-los. Fosse esse o papel reservado aos Conselhos Tutelares, sua estrutura seria quase do tamanho da própria Prefeitura à qual pertence.

O Prof. Edson Sêda, depois de alertar para as reais funções do Conselho Tutelar, e seu papel no sistema de garantias, faz o seguinte comentário:

(...) o Conselho Tutelar não é pronto-socorro. Se alguém está batendo em alguém, há a necessidade de um pronto socorro de segurança pública (e não de um conselheiro que vá de madrugada brigar com o agressor); se alguém já bateu em alguém que está ferido, o que se necessita é de um pronto socorro médico (e não de um conselheiro que vá, solidariamente, chorar o braço quebrado da vítima); se alguém está desvalido (perdido, abandonado, desprotegido), essa pessoa precisa de um pronto socorro social (abrigo). Muitos municípios criam conselhos Tutelares para fazer esse trabalho de pronto socorro. Não é essa sua função. Sua função é intervir depois que o pronto socorro cumpre sua tarefa, ou quando o pronto socorro ameaça ou viola direitos. Em muitos casos, o con-

selheiro se transforma em transportador de pessoas para delegacias, prontos-socorros, abrigos ou para(!) sua própria casa (que, de residência privada, se transforma em abrigo público. É isso que as pessoas realmente querem com o Conselho Tutelar?).

Por fim, restam algumas considerações de natureza administrativa:

Deliberações: o Conselho Tutelar só pode decidir em conjunto. Havendo divergência, vale a posição da maioria. O conselheiro não pode, sozinho, tomar decisões que comprometam o Conselho.

Cargo de conselheiro: junto com o Conselho Tutelar, são criados cinco cargos públicos de conselheiro. **O conselheiro é, portanto, um servidor público.** Sua investidura no cargo depende de: a) eleição, nos termos da lei; b) nomeação, pelo Prefeito. Uma vez nomeado, só perde o cargo depois que acaba seu mandato; antes disso, só se cometer falta grave e for exonerado após inquérito administrativo em que seja garantido seu direito de defesa.

Força do Conselho: embora não tenha poder de resolver pela força as questões sobre as quais decide, o Conselho Tutelar pode, conforme o art. 136, III, “b”, do Estatuto (sobre o qual já falamos), recorrer à justiça para fazer cumprir sua decisão. E mais: o agente público ou particular que dificultar a ação do Conselho comete o crime previsto no artigo 236 do Estatuto:

Art. 236 – Impedir ou embaraçar a ação de autoridade judiciária, membro do Conselho Tutelar ou representante do Ministério Público no exercício de função prevista nesta Lei.

Pena – detenção de seis meses a dois anos.

O PAPEL DOS CENTROS DE DEFESA

Margarita Bosch García

Idéias-guia: Centros de Defesa e Conselhos Tutelares têm papéis diferenciados e complementares no Sistema de Garantia de Direitos. A começar de sua própria origem: enquanto estes foram criados pelo próprio Estatuto, os Centros de Defesa já existiam e atuavam, sendo explicitamente reconhecidos por ele. O texto faz um balanço do estado de implementação dos eixos do Sistema de Garantia de Direitos e demarca os campos de atuação específica de uns e de outros.

A intenção deste tema é partilhar a reflexão que temos aprendido da prática de Centros de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente ao longo dos últimos anos. Estas idéias são antes pontos de partida do que de chegada, buscam estimular a continuação da reflexão, de modo a torná-la ação e intervenção em favor das crianças e adolescentes.

Dado este caráter progressivo de construção de idéias, os resultados do III Encontro da Rede Nacional de Centros de Defesa - realizado no Recife em 1993 - tornam-se uma referência obrigatória. Na verdade, voltaremos sobre vários pontos já refletidos naquela oportunidade e ao longo de outros tantos encontros. Muitos aspectos podem parecer reiterativos, outros ainda não foram consensados, outros já tiveram uma maturação maior. Em todo caso, o importante é perceber que mesmo os pontos que se repetem vão sendo enriquecidos a cada momento com novas experiências e informações oriundas da prática social, e nesse processo vão-se construindo novos conhecimentos e teorias que voltam para iluminar as novas intervenções. Nesse sentido, a realidade sempre mutante tem um papel pedagógico importante, desde que sejamos capazes de manter nossas mentes abertas e desenvolvamos a capacidade de sistematizar nossas experiências.

1. DIREITOS DA CRIANÇA, UM PROBLEMA POLÍTICO

Ao longo dos anos de vigência do Estatuto, cresce a convicção de que o problema dos direitos da criança e do adolescente é absolutamente e antes de qualquer outra coisa um problema político, um problema de prioridades. Embora reconhecendo a importância dos aspectos técnicos para a sua resolução, não acreditamos que sejam estes os responsáveis pela insuficiente implementação de políticas de garantia de direitos. Ao longo do processo de implementação do Estatuto, em muitos momentos privilegiaram-se os aspectos técnicos e se esqueceram ou postergaram os aspectos políticos, que em definitivo são os que realmente vão promover a vigência e implementação desses direitos.

A aprovação da Constituição de 88 e posteriormente a promulgação do Estatuto, em 1990, acontecem no bojo de um processo de redemocratização. Às vezes, até se pensa que isto se deve exclusivamente à pressão dos Movimentos Sociais. Evidentemente eles tiveram importância, porém outros fatores, como o esgotamento de alguns dos modelos de desenvolvimento, mudanças nos meios de produção, esgotamento de alguns sistemas políticos, esgotamento político das ditaduras são aspectos relevantes que contribuiram para as modificações no panorama político e para o estabelecimento de um processo de redemocratização. No entanto, esse aperfeiçoamento democrático ocorre simultaneamente a um processo de recessão econômica, fato este que irá limitar a capacidade de aperfeiçoamento das práticas democráticas.

Nessa recessão da economia e nesse processo democrático ocorre também uma transformação do próprio Estado. Há falta de dinheiro, uma proposta de pouco Estado - o Estado mínimo. Ao dizer Estado mínimo, dizemos duas coisas: um Estado que quer ter menos funções, que quer assumir menos papéis e também que deixa um pouco vagas essas mudanças: ora age como regulador, ora não regula nada e deixa tudo ao sabor do mercado, ora intervém em alguns campos.

Ocorrem também modificações no campo social: surgem novos Movimentos Sociais (alguns que já vêm de antes do fim da Ditadura) e, contracenando com esse Estado mínimo, surgem com força as organizações da sociedade civil - as ONGs- , que logo passam a ser vistas como o chamado “terceiro setor”. É o setor da prestação de serviços, que não tem, necessariamente, muito a ver com a proposta política das ONGs; mas, como tudo é uma questão de marketing e como o “terceiro

setor” tem mais marketing do que as Organizações Não-Governamentais, esta nomenclatura vai tomando espaço junto com a proposta de reforma do Estado que cunha também o nome Organizações da Sociedade Civil - OSC, em substituição a Organizações Não-Governamentais - ONGs. Tudo isso tem grandes implicações para as tarefas de controle social e para aquelas essencialmente políticas.

Ocorrem também modificações de discurso: há uma vulgarização e até apropriação do nosso discurso. Na passagem da ditadura para a democracia, constrói-se um discurso político que, no final da Ditadura, transformou-se no discurso de todos. Todos falam de Direitos Humanos, todos falam de Políticas Públicas, todos falam de participação social. Mas todas essas frases e palavras têm conteúdos muito diferentes, dependendo de quem as pronuncie e em que espaço elas sejam ditas. Todas essas ocorrências vão influenciar as possibilidades de implementação da gestão democrática, da gestão participativa, da vigência de direitos, etc.

Vá ao
glossário

Acontece ainda uma mudança muito grande de gestão. A gestão deixa de ser do âmbito apenas do Governo, para ser uma gestão de Estado, participativa. Tem muita gente que acredita que esse modelo de gestão representa exclusivamente uma conquista social. Representa, de fato. Tem uma grande percentagem de conquista, mas também, tem muito de concessão e de transferência de responsabilidades do Governo para a Sociedade.

Vá ao
glossário

Este novo modelo de gestão proposto ocorre no âmbito de uma cultura - formada ao longo de quinhentos anos - de não-participação e de não-controle social, exatamente o que constitui, do lado positivo, os pilares da nova gestão democrática. Isto representa uma novidade e um desafio para todos, pela pouca prática social acumulada na memória social.

Hoje podemos ver, com muita clareza, o Governo que fala de solidariedade, que é um valor ético, e a Sociedade que fala de direitos, que são uma conquista democrática. Há uma tensão entre a Solidariedade e o Direito: o movimento pela solidariedade não é necessariamente igual ao movimento por direitos. A solidariedade é movida por um sentimento humano de empatia; o direito é luta social por reconhecimento de obrigações recíprocas entre iguais, tem um caráter mais político, embora compreenda aspectos da solidariedade.

Este é o contexto em que o Estatuto é aprovado, e a partir do qual queremos focalizar a intervenção e a relação dos Centros de Defesa e dos Conselhos Tutelares.

2. CENTROS DE DEFESA E CONSELHOS TUTELARES



Vá ao
glossário

Os **Centros de Defesa** existem por uma vontade da sociedade, da comunidade, dos grupos populares, dos profissionais da área do Direito; enfim, dentro do âmbito não-governamental, da Sociedade Civil. Eles pretendem ser, pela própria natureza da sua intervenção, um espaço público de intervenção que utiliza um instrumental jurídico junto a outros instrumentais sócio-políticos, como a mobilização social, a formação, a proposição de políticas públicas, a comunicação social, a direção político-cultural. Isto os diferencia de um escritório de advocacia que vai utilizar o instrumental jurídico sem uma pretensão de intervenção social ou política, embora toda intervenção jurídica carregue consigo uma ideologia e uma postura político-ideológica.



Vá ao
glossário

No Estatuto da Criança e do Adolescente, os Centros de Defesa adquirem atribuições legais, **passam a integrar uma das linhas da Política de Atendimento**, pela prestação de serviços ou por programas que oferecem assistência jurídico-social aos direitos da criança e do adolescente.

Deste modo, os Centros de Defesa são uma instituição de natureza social, comunitária, não-governamental, que, sem perder essa sua natureza, situam-se no campo da Política de Atendimento de responsabilidade do Estado. A sua intervenção se dá no âmbito estatal e sua existência está prevista no artigo 87 do Estatuto.

Isso representa para os Centros de Defesa um desafio grande, porque implica em desenvolver novas capacidades de intervenção, novas habilidades para poder responder a essa dupla função que eles passam a ter na Sociedade e no Estado.

Deste modo, também se consolida a intervenção e luta institucional no campo dos direitos da criança e do adolescente. Os Centros de Defesa vão manifestar-se e intervir através de sua institucionalidade; vão intervir em seu próprio nome e, para isso, vão ter que prever esta atribuição e competência nos seus Estatutos. Isto lhes permitirá ingressar com ações na Justiça para fazer valer os direitos da criança e do adolescente.

Esta intervenção institucional pode também ser implementada de maneira articulada ou concomitantemente com órgãos públicos, tais como o Ministério Público, e/ou com outras Instituições da Sociedade Civil. Mediante este tipo de intervenção, os Centros de Defesa fortalecem o desenho democrático, porque assumem e

começam a praticar, a partir do espaço da Sociedade Civil, a defesa de direitos com instrumentais jurídico-sociais e políticos que lhes conferem uma peculiaridade em relação a outras formas de organização e intervenção social.

3. CENTROS DE DEFESA E ENTIDADES DE ATENDIMENTO

Pelo instrumental que eles usam e pela posição que ocupam dentro do campo da defesa de direitos de crianças e do adolescentes, diferenciamos um Centro de Defesa de uma entidade de atendimento, por exemplo. Embora ambas as intervenções atendam a crianças e adolescentes, promovam e defendam os seus direitos, a atividade dos Centros de Defesa constitui um tipo de intervenção diferente, pois ela ocorre no eixo da defesa do Sistema de Garantia de Direitos. O fato de intervir num âmbito historicamente reservado ao Estado abre uma possibilidade importante de democratização desse espaço, fortalece o papel da sociedade civil. O importante, no entanto, é que existam intervenções em todos os eixos do Sistema de Garantias e que essas intervenções tenham caráter institucional. Deste modo, implementa-se e fortalece a democracia, a autogestão de direitos e a luta institucional. E completa-se o campo estritamente político com a contribuição específica jurídico-social.

Hoje corremos o risco de que nossa consciência jurídica esteja aquém dos direitos conquistados; de não saber utilizar toda a potencialidade que os instrumentos de defesa da cidadania possibilitam, como decorrência do processo democrático e do alargamento das possibilidades de participação social em seu exercício. Assim, o risco que corremos é o de não ter capacidade suficientemente desenvolvida ou leitura política suficientemente acurada. De ficarmos aquém dos direitos. Risco de que haja, para a criança e o adolescente, mais garantia do que prática de defesa de direitos. Há indicadores que sinalizam para esse risco: em recente levantamento de dados do Departamento da Criança (Ministério da Justiça), constata-se que 40% dos adolescentes privados de liberdade encontram-se em situação ilegal. Isto é uma prova cabal de que nossa consciência cidadã está aquém dos direitos garantidos; e de que, enquanto Centros de Defesa, estamos sub-utilizando as possibilidades que a própria legislação prevê para garantir e defender os direitos dos adolescentes. Isso é um enorme desafio para os Centros de Defesa, para o cumprimento da missão institucional de utilizar com presteza **todos** os recursos legais para garantir direitos das crianças e dos adolescentes.

Por outro lado, e ao mesmo tempo, os Centros de Defesa devem exibir posições políticas no campo social - típicas do eixo de Controle Social- consistentemente com a sua tradição histórica de militância, de lutar sempre para alargar as fronteiras da democracia e ampliar os direitos. Faz-se necessária uma postura muito lúcida para intervir competentemente nos eixos da Defesa e do Controle Social. No primeiro, os Centros de Defesa advogam o cumprimento da lei: que a lei se torne vigente; no outro, o eixo do Controle Social, os Centros advogam, junto aos demais movimentos sociais, por novos direitos ainda não positivados. Ocorre um movimento de um eixo para outro, como um deslocamento do campo social para o campo do direito positivo. Este fato pode até influenciar - se não explícita, pelo menos tacitamente —, o comportamento organizacional, inclusive, impedindo por vezes a plena utilização de todos os recursos legais para defesa de direitos, por tender a priorizar apenas os aspectos políticos.

4. O SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS

O Sistema de Garantias teve a sua primeira formulação pública elaborada por Wanderlino Nogueira Neto, no III Encontro da Rede Nacional de Centros de Defesa no Recife, no ano de 1993, e posteriormente foi desenvolvido por várias instituições, dentre elas o Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social - CENDHEC. Estas instituições encontram no Sistema de Garantias uma chave de interpretação, compreensão e articulação de idéias, de estratégias de intervenção, de identificação e localização dos diferentes órgãos incumbidos constitucionalmente da defesa e garantia de direitos da criança e do adolescente. O Sistema é constituído por três eixos: Promoção, Controle Social, Defesa/Responsabilização.

Eixo do Controle Social

Focalizamos primeiro o eixo do Controle Social, porque acreditamos que este é o lugar da Sociedade Civil. Este eixo não aparece explicitamente na letra do Estatuto, mas a sua existência é condição fundamental para a intervenção no campo da garantia de direitos, seja no eixo da Promoção, seja no da Defesa. A ANCED e os Centros de Defesa devem integrá-lo com prioridade e em

primeiríssimo lugar; isto é condição para a legitimidade de sua intervenção nos outros eixos do Sistema, previstos no Estatuto. Este é o campo da organização social, da mobilização social, da luta por novos direitos, pela ampliação da democracia. É o lugar da política em todos os sentidos, tanto no sentido da política da criança como no da política partidária, da política sindical ou dos Movimentos Sociais.

Eixo da Defesa

Focalizando agora o eixo da Defesa/Responsabilização, nele encontramos a especificidade de nossa intervenção: o específico não é cuidar de crianças e adolescentes, e sim, ter como intervenção e prática social a defesa: Defesa de Direitos. Esta é a nossa especificidade: defesa jurídico-social.

Os Centros de Defesa e os Conselhos Tutelares, entre outros, têm como objetivo: garantir, via defesa jurídico-social, os direitos da criança e do adolescente. Poderia ser qualquer outro direito de cidadania, como o direito à terra ou ao meio-ambiente. Qualquer direito encontra no eixo da defesa uma oportunidade de intervenção para a sua garantia. Portanto, é a natureza da intervenção que nos confere especificidade e não, o público-alvo que defendemos. Nesse eixo, o Estatuto prevê diversos agentes públicos e comunitários: o Conselho Tutelar, como um órgão público e, entre os órgãos da Sociedade Civil, também os Centros de Defesa, como organizações especializadas na defesa jurídico-social, além de outras entidades sociais que, mesmo não tendo como prioritária a defesa dos direitos da criança e do adolescente, integram às suas intervenções a possibilidade de intervir na defesa de direitos de cidadania.

Esta localização comum entre os Conselhos Tutelares e os Centros de Defesa permite a definição de relações entre ambos. Eles localizam-se dentro de um mesmo eixo que, por sua vez, é parte integrante de um Sistema mais amplo de Garantia de Direitos. Deste modo, ambos passam a ter possibilidades de intervenção semelhantes e complementares.

Nesse mesmo eixo, operam outros agentes com os quais também devem-se estabelecer relações: o Judiciário, o Ministério Público e os Órgãos de Segurança. Todos estes atores têm de comum a responsabilização pela omissão, pela não garantia ou violação de direitos da infância e da juventude.



Ainda é baixo o desempenho e baixa a reflexão sobre as possibilidades de relação entre esses agentes. Os Centros de Defesa têm praticado e colocado em ação o instrumental jurídico-social, mas, em definitivo, esta prática ainda é incipiente, sobretudo no aspecto de resultados concretos de garantia de direitos.

O diálogo com o Judiciário ainda é pouco freqüente, ainda não se chega a ter uma visão e interpretação compartilhadas dos direitos; e com freqüência nas decisões judiciais vigora uma interpretação da lei que não considera integralmente o avanço que representa a Proteção Integral, e escorrega ainda para uma prática de caráter punitivo ou discriminador. Ainda se utiliza e interpreta a legislação do Estatuto de uma maneira inadequada, e não se esgotam as possibilidades para além da primeira instância de decisão, além de não se praticar nenhum tipo de controle por parte da sociedade, nem de interpor nenhum tipo de recurso.

Os desafios neste campo ainda são enormes, portanto há uma gama grande de oportunidades de intervenção para todos e cada um dos agentes do eixo da defesa. Sobretudo uma intervenção articulada em ações governamentais e não-governamentais, através das quais as crianças e adolescentes tenham cada vez com mais perfeição e completude os seus direitos garantidos.

5. UMA POLÍTICA DE DEFESA DE DIREITOS

Isto implica definir e estabelecer uma Política de Defesa de Direitos clara, que responsabilize o conjunto da sociedade pela vigência dos direitos de cidadania de todas as crianças e adolescentes. Significa identificar no Estatuto os pontos cruciais e fundamentais que consideramos alavancadores de uma transformação social, que abrigue também no eixo da defesa o novo paradigma da Proteção Integral.

Os Direitos da Criança e do Adolescente, pelo seu sistema avançado de garantias, abrem novas oportunidades para o aperfeiçoamento democrático num campo mais amplo, pois permite - mediante a intervenção em busca de sua garantia -, a alavancagem de outras modificações e transformações no campo social, atingindo notadamente o campo das Políticas Públicas.

Na medida em que, pela atuação dos Conselhos de Direito e Tutelares e dos Centros de Defesa, se consegue alargar o escopo das Políticas Públicas garantindo a universalização, está-se realizando uma intervenção que ultrapassa o campo dos direitos da criança e do adolescente e passa a atender aos direitos de cidadania do conjunto da população: atinge a família, o campo do trabalho, a própria organização social. Aperfeiçoa o quadro democrático de cumprimento dos deveres do Estado e da Sociedade.

6. PONTOS CRUCIAIS DE INTERVENÇÃO

No III Encontro da Rede Nacional de Centros de Defesa (Recife, 1993) foram identificados alguns pontos cruciais de intervenção na defesa juridico-social de crianças e de adolescentes: o artigo 23 que focaliza a situação de pobreza das famílias que leva as crianças ao abandono; o artigo 88, que significa a própria implementação do Estatuto e o artigo 106 que trata sobre o infrator. Analisando hoje estes artigos, percebe-se que eles ainda mantêm uma atualidade enorme, e ao mesmo tempo definem bem o **campo específico da intervenção** dos Conselhos Tutelares e dos Centros de Defesa.

Estes artigos, naquela época, foram considerados cruciais e acreditava-se que mediante a sua defesa e a implementação de ações em torno deles, se contribuía para a transformação e adequação de estruturas sociais democráticas.

Hoje acreditamos que esses mesmos artigos são importantes para em torno deles: estabelecer uma Política de Defesa de Direitos; desenvolver conhecimentos técnicos, tanto no campo jurídico, como no campo social; desenvolver capacidade de pensar e analisar de modo mais abrangente, mais interdependente, mais sistêmico, pois na medida em que se pensa os direitos da criança, não especificamente como os de um segmento, mas como os direitos do cidadão, passamos a enxergar as implicações de caráter mais macro das outras políticas - econômica, fundiária, financeira etc. - como responsáveis também e como tendo implicações para os Direitos da Criança e do Adolescente. Amplia-se, deste modo, o campo dos posicionamentos políticos e a própria visão dos campos de intervenção mais importantes.

Tão importante é a ampliação dos agentes que venham a se envolver na defesa dos direitos da criança e do adolescente, como o é a ampliação da compreensão das causas profundas, das causas radicais de violação dos direitos da criança e do adolescente. Deste modo, além de identificar quais são os artigos fundamentais do Estatuto, se identificam também quais as estratégias fundamentais para intervenções capazes de promover uma diferença no campo da exigibilidade de direitos.

A utilização do instrumental jurídico-social para exigir direitos abre para a sociedade civil uma nova modalidade de intervenção: esta prática permite que a sociedade civil instaure e amplie um novo modo de exercício da cidadania, de autogestão de direitos, e promova e provoque o seu reconhecimento como cidadão. E note-se bem que muitas vezes a baixa reflexão e entendimento em torno destas possibilidades de exercício democrático faz com que se confunda a intervenção jurídico-social com a intervenção judicial. Devido a este fato, verifica-se uma resistência à utilização do instrumental jurídico-social para exigibilidade de direitos, inviabilizando-se desta forma a produção de modificações no campo social e político que possam ser vistas e compreendidas pela sociedade como novas oportunidades de exercício da cidadania e de reconhecimento do papel e do dever do cidadão. Esta nova prática social, se implementada, terá a capacidade de influenciar bastante a proposição de Políticas Públicas mais adequadas às necessidades dos diversos segmentos sociais, como também fortalecer a consolidação de novas práticas sociais no campo da Defesa.



7. BALANÇO DA IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO

Observamos que na implementação do Estatuto, o eixo da Promoção, de uma maneira mais ou menos formal, foi bastante incrementado. Existe uma quantidade expressiva de Conselhos implantados e em funcionamento: Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos setoriais, a própria aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social e a conseqüente implementação de Conselhos de Assistência, a existência de programas e projetos específicos de atendimento de necessidades. São avanços que mostram que no eixo da Promoção foram implementadas medidas, políticas e investimentos no sentido de garantir os direitos de cidadania. Já no eixo da Defesa, percebe-se que houve pouca

implementação e investimento: ainda é insignificante o número de Conselhos Tutelares criados, reconhecidos, instalados e funcionando e mais insignificante ainda o número de Centros de Defesa, e de Organizações da Sociedade Civil com previsão estatutária para a defesa jurídico-social dos direitos da infância e da juventude.

Hoje, podemos afirmar que inexistem uma rede de instituições dedicadas à defesa jurídico-social dos direitos da criança e do adolescente, no mesmo padrão em que existem redes de atendimento no campo da assistência. Ainda não há nem a preocupação por saber quantas instituições estão aptas a praticar a defesa jurídico-social até a via judicial, haja visto que a ANCED é a única instituição nacional especializada nesse campo e congrega apenas 35 Centros de Defesa entre os seus afiliados. E se observarmos o campo das organizações sociais, quantas organizações sociais reordenaram-se, potencializaram-se para fazer intervenções jurídico-sociais em benefício da criança e do adolescente?

É muito importante, no eixo da defesa, implementar um número expressivo de instituições sociais que tenham a previsão estatutária de ingressar na Justiça, de fazer autogestão de direitos, de exercitar os direitos individuais e institucionais de garantia de direitos. Isto ainda é um grande desafio: a situação institucional e a realidade para esta intervenção ainda é precária. Falta uma Política de Defesa de Direitos, falta a definição de uma estratégia de intervenção neste campo, que implica necessariamente em investimentos no campo da formação e no campo do reordenamento institucional. É um desafio para a Associação Nacional de Centros de Defesa - ANCED começar a pensar em implementar este tipo de estratégia de intervenção, sobretudo considerando que isto significará um fortalecimento da intervenção dos Conselhos Tutelares.

8. CONSELHOS TUTELARES

Se contarem apenas com as instituições da ANCED ou com as pouquíssimas instituições que têm essa previsão estatutária, os Conselhos Tutelares vão ter dificuldade para realizar seu trabalho ou vão se tornar de alguma maneira burocráticos, assistencialistas; vão fazer apenas o encaminhamento para as instituições de atendimento existentes, sem contudo alargar as políticas públicas, aumentar os recursos no orçamento público, realizar a sua missão de forma completa, que não se

esgota na suspensão da violação da qual a criança está sendo vítima. Implica em um conjunto de ações que vão da imediata supressão da violência à medida de proteção tanto para a criança/adolescente como para a sua família; à responsabilização de algum agente pelo acontecido, o que implica em garantir que o agente violador seja responsabilizado; à proposição de programas e implementação do atendimento; ampliação das políticas setoriais e sugestões para a alocação de recursos suficientes no orçamento público

9. ONDE SE POSICIONAR?

No citado III Encontro discutiu-se muito qual seria nosso melhor posicionamento, se no eixo de Defesa e Responsabilização ou no eixo do Controle Social, ou talvez no eixo da Promoção. É como resultado dessa discussão que nesse momento nasce a reflexão em torno do Sistema de Garantia de Direitos e o mesmo passa a ser para a Rede Nacional e posteriormente para a ANCED uma referência na interpretação e no planejamento das ações de intervenção. De alguma maneira, consensamos que o importante não era estar de modo exclusivo intervindo em um dos eixos, mas intervir de uma maneira interdependente, transversalmente aos três eixos. Assim, começávamos a imaginar o funcionamento desse Sistema de Garantias, que a partir de então passou a constituir uma chave de interpretação e leitura do que seria uma intervenção marcada pela busca da implementação da Política de Proteção Integral proposta pelo Estatuto. Os diferentes órgãos governamentais e não-governamentais situados nos diferentes eixos teriam oportunidades de intervenção no conjunto do Sistema. Vale destacar que o Sistema de Garantias põe em evidência a importância do papel e da responsabilidade da Sociedade Civil, através de suas instituições, no bom funcionamento do conjunto. Embora o Estado, enquanto poder constituído, detenha obrigações de implementação e reordenamento das instituições para a vigência da Política de Proteção Integral, a Sociedade Civil deve, por sua vez, não só reordenar as instituições existentes, como também instituir novas instâncias organizacionais de intervenção social. É importante destacar - do ponto de vista da Sociedade Civil - que, se no eixo da defesa jurídico-social há grande carência, é no eixo do Controle Social que as necessidades se fazem mais prementes e os desafios são maiores. É o campo da intervenção política por excelência e, como se afirma no início desta reflexão que os direitos da criança e do

adolescente são antes de mais nada um problema político, este eixo passa a ter uma importância tão radical, que a falta de um bom desempenho do mesmo coloca em risco o conjunto do Sistema de Garantias, pois muda-lhe a significação.

Historicamente, os Centros de Defesa têm feito o atendimento jurídico-social de crianças e adolescentes, sejam eles vítimas ou infratores. Mediante esse atendimento, buscaram, além da recomposição dos direitos violados, fixar jurisprudência. Ao longo desses anos, temos também discutido muito o nosso papel, enquanto uma organização da sociedade civil que não deve substituir o Estado naquilo que é a sua obrigação. Por este motivo, o empenho tem sido tanto oferecer este serviço de atendimento a crianças e adolescentes, como insistir na instalação de Defensorias Públicas, dos próprios Conselhos Tutelares, das Varas Especializadas, dos Departamentos de Polícia da Criança e do Adolescente (DPCAs).

Entendemos também que, além do atendimento direto à criança e ao adolescente vítima ou infrator, é imprescindível realizar uma intervenção jurídico-social, nos casos coletivos ou difusos. Essa intervenção jurídico-social, ao lado do atendimento direto a crianças e adolescentes, individual ou grupalmente, é o que historicamente os Centros de Defesa têm oferecido, mediante ações junto ao Estado para que este funcione e desempenhe suas funções constitucionais.

Nesse sentido, temos uma aparente semelhança com os Conselhos Tutelares. Eles fazem um atendimento a crianças e adolescentes que estão sofrendo violência; e podem vir a fazer - deveriam fazer, de acordo com sua natureza - um acionamento do Estado. Só que a característica do Conselho Tutelar é atuar mais no campo administrativo: eles vão solicitar, requisitar serviços do Estado e o não-cumprimento das determinações do Conselho Tutelar pode implicar em responsabilidade para o Estado. Neste campo, percebe-se a possibilidade de uma relação entre os Conselhos Tutelares e os Centros de Defesa: uma relação complementar, associada, parceira, fortalecedora de ambas as instâncias e sobretudo fortalecedora do novo papel da sociedade civil no eixo da defesa. Há evidências do estabelecimento desta relação? Tem havido complementaridade? Ainda vale a pena indagar se há consciência e consenso em relação a esta oportunidade política de intervenção? Acho que não.

Os Conselhos Tutelares ainda são poucos, as leis que os criam e os processos pelos quais eles se instituem colocam em risco a sua natureza comunitária e so-

cial, reforçam o caráter de órgão governamental executivo. Na pesquisa realizada pela ANCED e o MNMMR (*Conselhos Tutelares no Brasil*, Recife, 1996), evidencia-se que a maioria dos Conselhos Tutelares têm uma baixíssima relação com a comunidade, uma baixa relação com os Centros de Defesa; privilegiam sobretudo a sua relação com o Juizado; estabelecem pouca relação com o Ministério Público; exibem uma dependência, às vezes até uma transferência de responsabilidade, para com os Conselhos de Direitos, que, por sinal, até se consideram hierarquicamente acima dos Conselhos Tutelares e com responsabilidade de controle sobre eles.

Portanto, o estabelecimento de relações político-institucionais entre os Conselhos Tutelares e os Centros de Defesa em relação à tarefa específica de defesa jurídico-social dos direitos da infância e da juventude constitui um desafio. O desafio antes de mais nada é político: é necessário que ambas as instituições compreendam a importância desta relação do ponto de vista da força potencial que uma atuação articulada poderia vir a ter no aspecto da exigibilidade de direitos, nas possibilidades de atuação conjunta para a implementação eficaz do conjunto de *démarches* que se fazem necessárias para a plena vigência dos direitos.

Em segundo lugar é fundamental que ambas as instituições se empenhem no seu enraizamento junto às comunidades, movimentos sociais, sindicais, patronais, dispondo-se a intervir na defesa de seus interesses de cidadania, pois é dessa legitimidade que surgirá a sua força política que, aliada às atribuições estatutárias e habilidades técnicas, farão com que os direitos das crianças e dos adolescentes deixem de ser uma retórica para serem uma realidade que realmente venha a modificar a terrível situação de desrespeito e violação de que são vítimas.

Em terceiro lugar, é necessário que ambas as instituições trabalhem em torno do mútuo reconhecimento dos seus novos papéis sociais no eixo da defesa: é sabido que historicamente a área do direito é um âmbito restrito a intervenção e reconhecimento de advogados, juízes e promotores; que existe todo um imaginário social que valoriza os espaços formais governamentais, aos quais se atribui poder e respeito, em detrimento do reconhecimento da capacidade social das instituições da sociedade civil para desempenhar esses papéis. Os Centros de Defesa e os Conselhos Tutelares ainda não têm o reconhecimento e o valor no imaginário social e, por vezes, nem mesmo entre os próprios membros que os integram.

É importante trabalhar essa relação de complementaridade, de parceria, de ação conjunta, de ajuda mútua, de um ser recurso para o outro no campo comunitário. É um grande desafio para os Centros de Defesa e uma grande oportunidade de implementar de uma maneira mais concreta o papel da Sociedade Civil na prática social da defesa e garantia dos direitos do Estatuto.

Olhando as possibilidades a partir do eixo da Defesa e pensando em uma parceria e complementaridade com os Conselhos Tutelares, percebemos uma intervenção muito clara na linha da Promoção, seja em relação às Políticas Públicas, seja em relação ao Orçamento. Duas tarefas que são atribuições do Conselho Tutelar, e que, no entanto, ainda estão muito ausentes da sua prática atual. Eles têm-se ocupado, como a pesquisa acima citada evidencia, mais com o atendimento do tipo triagem, varejo da violência contra criança e adolescente, do que com as atribuições de um órgão que tem o poder e a potência para fazer funcionar o Estado, e de controlar as ações governamentais. É necessário fortalecer uma visão compartilhada sobre o que seja promoção e financiamento público das políticas. É imprescindível uma ação complementar, seja na apreciação do estado do atendimento, seja no desenho de políticas e programas e alocação de recursos consistentes com o artigo 4º do Estatuto, implementando as medidas jurídico-sociais, e se necessário judiciais, para a garantia da prioridade absoluta.



No campo da Controle Social, é necessário estimular os Conselhos Tutelares a se integrarem nos Movimentos comunitários e sociais. Eles são da Sociedade Civil, mas, como a citada pesquisa mostra, muitas vezes estão à parte, separados, não mais participando ativamente da vida e das organizações comunitárias, nas quais não encontram um recurso para suas intervenções. Eles estão mais voltados para as questões governamentais.

E no eixo da Defesa, a ação prioritária é sustar a violência e produzir a responsabilização: são as duas palavras de ordem tanto dos Centros de Defesa como dos Conselhos Tutelares.



Fazendo uma comparação entre Conselho Tutelar e Centro de Defesa, entendemos que entre os dois deve haver um espaço comum de acompanhamento e monitoração, posto que ambos são órgãos da Sociedade e ambos encarregados da defesa de direitos.

Temos - os Centros de Defesa - uma contribuição importante a dar na criação de procedimentos que ajudem os Conselhos Tutelares a ter um atendimento mais organizado, a agregar dados, até dados nacionais, que são importantes.



Temos que dar nossa contribuição especialmente no aspecto político-social dos direitos coletivos, e dos direitos difusos, das violações de caráter mais estrutural. Percebe-se também na pesquisa acima citada, que, enquanto o Conselho Tutelar tem uma “preferência” e uma embocadura na direção do atendimento individual a crianças e adolescentes que sofrem violência, os Centros de Defesa têm o desafio de fazer, a partir dessa informações e realidade, o controle das condições estruturais das violações. Então, a ação complementar de um Centro de Defesa com um Conselho Tutelar pode produzir modificações relevantes, se usarmos com competência os instrumentos disponíveis na legislação.

É muito freqüente a não-responsabilização no atendimento realizado pelo Conselho Tutelar e, às vezes, até pelos Centros de Defesa. Ao fazer a defesa jurídica, a garantia de direitos, muitas vezes deixamos de levar até o final a questão da responsabilização, sobretudo nos dois campos: administrativo e judicial. Há grandes oportunidades de trabalho e de recursos nesse campo para a manutenção dessa prática social de defesa por parte da Sociedade Civil.

O campo da formação é extremamente importante, tanto para esses elementos já falados, como para difundir a idéia de que os Conselheiros Tutelares têm também esse poder controlador sobre o desempenho do Estado e das Políticas Públicas e que podem e devem aperfeiçoar essa tarefa de requisitar serviços e aplicar medidas, encaminhando essas demandas tanto para o Ministério Público (as que são de sua competência), como para o Juizado.

Porém é de suma importância não privilegiar apenas o Juizado e o Ministério Público: isto seria retirar da Sociedade Civil uma possibilidade que também é sua. Temos a intuição de que devemos começar a refletir que, além dos órgãos governamentais responsáveis pelas medidas judiciais e de responsabilização, também existem os Centros de Defesa e as Organizações da Sociedade Civil. E não há por que poupá-las. Por que não agir concomitantemente? Sabemos que isto é uma questão polêmica e recente. Pensamos que os resultados finais de ações apenas governamentais e de ações conjuntas governamentais e não-governamentais podem trazer diferenças interessantes do ponto de vista de consolidação democrática e de eficácia de decisões. Ainda não analisamos suficientemente esta proposta. O Ministério Público, apesar de estar próximo da Sociedade Civil, não deixa de ser um órgão público, e não deixa de ter dificuldades em levar até o fim as suas ações, sobretudo as sentenças. Muitas vezes, fica pelo meio do caminho. Não sabemos o que acon-

teceria no Brasil, se organizações da Sociedade Civil - não isoladamente, mas em bloco - começassem a ajuizar Ações Civis Públicas ou qualquer tipo de ação, como Obrigação de Fazer ou de Reordenamento. É provável que se criasse um fato novo, ainda não experimentado, que, no mínimo, causaria uma novidade no campo jurídico. Acredito que estas inovações possam ser muito importantes.

10. LIMITES

Antes de finalizar, queremos sinalizar alguns limites. Temos limites conjunturais para atuação tanto do Conselho Tutelar como do Centro de Defesa. A política do Estado mínimo, a discussão dos papéis da Sociedade, do Estado, o aspecto regulador e/ou prestador de serviços do Estado. Temos problemas de falta de profissionais e pessoas envolvidas nessa área: falta muitíssima gente com formação para fazer esse trabalho e não há investimentos, no campo da Sociedade Civil suficientes para formar pessoas e capacitá-las para acionar o Sistema de Garantias e os instrumentais jurídico-sociais. Há problemas políticos grandes para a implementação do Estatuto, tanto de interpretação da própria legislação, como de resistência e, sobretudo, de ausência de investimentos. E há dificuldades técnicas de entendimento da própria legislação. Isto ficou evidente na pesquisa sobre os Conselhos Tutelares: a maioria não tem conhecimento do que é mesmo para fazer. Sabem que precisam defender crianças, acabar com a violação, mas não sabem, não conhecem os caminhos, nem governamentais, nem não-governamentais, para realizar esse trabalho. Acreditamos que todos estes limites se apresentam para a ANCED como oportunidades de intervenção e trabalho, tanto junto aos Conselhos Tutelares, como aos demais órgãos do Sistema de Garantias.

Como dissemos no início desta reflexão, ainda estamos na fase de implementação, temos mais perguntas e incertezas do que uma prática consolidada, seja no campo de intervenção governamental, seja no campo não-governamental. Mesmo não querendo substituir o Estado nas suas funções, acreditamos que agir como entidades de defesa de direitos é não só uma necessidade, mas também um papel importante das entidades da sociedade civil, especificamente os Centros de Defesa. É necessário pela intensa demanda por estes serviços, e também porque os resultados da intervenção, quando operada no campo da sociedade, oferece resultados impor-

tantes para a plena vigência dos direitos da infância e da juventude. Resta saber qual a conveniência política, ou conveniência jurídica, qual o impacto na implementação de Políticas de Defesa? Nossa ação nesse campo sempre significará a substituição da ação do Estado? Ou será que é possível uma ação que não implique substituição do Estado? Como fixar jurisprudência, sem agir? Como imaginar propostas, sem estar fazendo? Acreditamos que a grande aprendizagem dos Centros de Defesa foi adquirida através da própria intervenção. Acreditamos que temos um campo muito importante de formação de profissionais para intervir nesta área: isto deve constituir uma prioridade, que, associada à articulação e pressão política e à alocação de recursos técnicos e financeiros, contribuirá para um melhor desempenho do eixo da defesa e do Sistema de Garantias como um todo.

OS PROCEDIMENTOS E AS MEDIDAS DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Paulo César Maia Porto

Idéias-guia: O texto analisa três importantes procedimentos jurídicos que o Estatuto prevê, no interesse da defesa dos interesses de crianças e adolescentes no âmbito das relações com a Justiça. O primeiro refere-se à apuração de irregularidades por entidades de atendimento; o segundo, à colocação de criança ou adolescente em família substituta, e o terceiro, à apuração do ato infracional atribuído a adolescente.

1. APURAÇÃO DE IRREGULARIDADES EM ENTIDADE DE ATENDIMENTO

A expressão “atendimento”, no Estatuto da Criança e do Adolescente, é utilizada de duas maneiras.

No art. 86 e seguintes, *atendimento* refere-se à *Política de atendimento*, que é um conjunto de ações, do governo e da sociedade civil, que visa garantir às crianças e adolescentes os seus direitos fundamentais. Aí, está no sentido real de “garantia de direitos”.

Mas a palavra *atendimento* também é utilizada em sentido restrito, para designar entidades que trabalham diretamente com o público infanto-juvenil, desenvolvendo programas de proteção ou programas sócio-educativos. Esse trabalho, realizado de maneira direta, *atendendo* física e pessoalmente às crianças e adolescentes, é que caracteriza o *atendimento*, nesse segundo sentido.

O art. 90 do Estatuto define as entidades de atendimento:

Art. 90. As entidades de atendimento são reponsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e sócio-educativos destinados a crianças e adolescentes, em regime de:

I - orientação de apoio sócio-familiar;

II - apoio sócio-educativo em meio aberto;

III - colocação familiar;

IV - abrigo;

V - liberdade assistida;

VI - semiliberdade;

VII - internação.

Antes de falarmos do procedimento para apuração de irregularidades nessas instituições, é necessário esclarecer algumas questões relativas a elas:

2. NATUREZA JURÍDICA

As entidades de atendimento podem ser públicas estatais ou sociais (governamentais e não governamentais). O Estatuto, em princípio, não faz diferença. São, portanto, pessoas jurídicas, de direito público ou privado, dependendo do tipo de sua vinculação ou de integração ao poder público.

Se forem entidades públicas sociais (direito privado), normalmente se constituem em forma de *associações civis sem fins lucrativos*. A Constituição Federal, em seu art. 5º, incisos XVII a XIX, garante a plena liberdade de associação, desde que para fins lícitos, ou seja, com objetivos permitidos por lei.

3. CARÁTER PÚBLICO DE SUAS ATIVIDADES

De qualquer maneira, a entidade de atendimento cumpre função pública, pois é de interesse público a proteção à infância e juventude.

Desta forma, assim como as entidades integrantes do poder público, as instituições de direito privado (públicas sociais) só podem funcionar seguindo determinadas diretrizes. Uma delas é a inscrição. A entidade só é autorizada a funcionar após inscrição no Conselho Municipal dos Direitos, se houver. Não que uma entidade esteja proibida de iniciar suas atividades por falta de inscrição. Mas tão logo comecem os trabalhos, o cadastro deve ser providenciado; a demora pode levar até ao fechamento.

Outro aspecto relevante é a condição de guardião, que a lei atribui ao dirigente da entidade de abrigo. A guarda confere ao seu titular o direito de se opor inclusive aos pais. Muito mais que um direito, a guarda é um dever — só pode ser utilizada com o fim de proteger, sustentar e educar a criança ou adolescente.

4. FISCALIZAÇÃO

Em decorrência da natureza pública de seu trabalho, as entidades de atendimento sofrem fiscalização de três órgãos: o Poder Judiciário, o Ministério Público e o Conselho Tutelar.

A fiscalização, de que trata o art. 95, cuida especialmente das atividades relacionadas às crianças e adolescentes. Se a entidade é pública estatal, ou recebe recursos do poder público, a fiscalização se estenderá às contas.

O art. 94 estabelece as obrigações das entidades que executam programas de internamento, obrigações estas que se estendem, em boa parte, às instituições que funcionam como abrigo:

Art. 94. As entidades que desenvolvem programas de internação têm as seguintes obrigações, entre outras:

I - observar os direitos e garantias de que são titulares os adolescentes;

II - não restringir nenhum direito que não tenha sido objeto de restrição na decisão de internação;

III - oferecer atendimento personalizado, em pequenas unidades e grupos reduzidos;

IV - preservar a identidade e oferecer ambiente de respeito e dignidade ao adolescente;

V - diligenciar no sentido do restabelecimento e da preservação dos vínculos familiares;

VI - comunicar à autoridade judiciária, periodicamente, os casos em que se mostre inviável ou impossível o reatamento dos vínculos familiares;

VII - oferecer instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança e os objetos necessários à higiene pessoal;

VIII - oferecer vestuário e alimentação suficientes e adequados à faixa etária dos adolescentes atendidos;

IX - oferecer cuidados médicos, psicológicos, odontológicos e farmacêuticos;

X - propiciar escolarização e profissionalização;

XI - propiciar atividades culturais, esportivas e de lazer;

XII - propiciar assistência religiosa àqueles que desejarem, e de acordo com suas crenças;

XIII - proceder a estudo social e pessoal de cada caso;

XIV - reavaliar periodicamente cada caso, com intervalo máximo de seis meses, dando ciência dos resultados à autoridade competente;

XV - informar, periodicamente, o adolescente internado sobre sua situação processual;

XVI - comunicar às autoridades competentes todos os casos de adolescentes portadores de moléstias infecto-contagiosas;

XVII - fornecer comprovante de depósito dos pertences dos adolescentes;

XVIII - manter programas destinados ao apoio e acompanhamento dos egressos;

XIX - providenciar os documentos necessários ao exercício da cidadania àqueles que não os tiverem;

XX - manter arquivo de anotações onde constem data e circunstâncias do atendimento, nome do adolescente, seus pais ou responsável, parentes, endereços, sexo, idade, acompanhamento de sua formação, relação de seus pertences e demais dados que possibilitem sua identificação e a individualização do atendimento.

§1º. Aplicam-se, no que couber, as obrigações constantes deste artigo às entidades que mantêm programa de abrigo.

§2º. No cumprimento das obrigações a que alude este artigo, as entidades utilizarão preferencialmente os recursos da comunidade.

Em caso de descumprimento de qualquer das obrigações acima relacionadas, caberão, conforme o art. 97, as seguintes medidas punitivas:

Art. 97. São medidas aplicáveis a entidades de atendimento que descumprirem obrigação constante do art. 94, sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal de seus dirigentes e prepostos:

I - às entidades governamentais:

- a) advertência;*
- b) afastamento provisório de seus dirigentes;*
- c) afastamento definitivo de seus dirigentes;*
- d) fechamento de unidade ou interdição de programas.*

II - às entidades não-governamentais:

- a) advertência;*
- b) suspensão total ou parcialdo repasse de verbas públicas;*
- c) interdição de unidades ou suspensão de programas;*
- d) cassação de registro.*

5. O PROCEDIMENTO PARA APURAÇÃO

A Constituição estabelece, em seu art. 5º, LV, que todos os acusados, em processo judicial ou administrativo, têm direito à ampla defesa.

Mesmo que a medida não atinja a pessoa dos dirigentes, é necessário todo um procedimento para apurar a existência ou não da irregularidade. Neste procedimento, é garantido o **contraditório**, ou seja, o debate entre acusadores e acusados, com produção de provas, para que se descubra a verdade.



O procedimento é regulado pelos artigos 191 a 193 do Estatuto, e acontece da seguinte maneira:

Início: O procedimento começa através de portaria do Juiz competente, ou por representação¹ do Ministério Público ou do Conselho Tutelar.

Sendo através de representação, esta deverá conter um resumo dos fatos.

A notícia do fato pode chegar até o Judiciário, Ministério Público ou Conselho Tutelar através de uma denúncia de qualquer pessoa.

¹ *Representação* é um requerimento dirigido à autoridade para apuração de alguma denúncia. No caso, a denúncia será contra a entidade ou algum dirigente.

Afastamento prévio do dirigente: se o motivo pelo qual se inicia o procedimento for muito grave, o dirigente da entidade pode ser afastado antes mesmo de abrir-se prazo para defesa. Mas a decisão do juiz, neste caso, tem de ser fundamentada, ou seja, ele deve explicar muito bem os motivos pelos quais toma a decisão.

O afastamento prévio (ou liminar) não tem caráter definitivo. Ficando provada a inexistência de irregularidade, cessa a medida.

Direito de Defesa: uma vez iniciado o procedimento, o dirigente é citado² para se defender, tendo prazo de dez dias para oferecer resposta por escrito, podendo juntar documentos e indicar as provas que possui. Isso se faz através de advogado, que é o profissional habilitado a proceder em juízo, representando as partes.

Audiência: havendo resposta ou não, o juiz, caso entenda necessária a produção de provas, marcará uma audiência. A audiência é normalmente utilizada para colher depoimento de testemunhas. Finda a audiência, as partes — acusador e acusado — têm cinco dias para apresentar suas alegações finais.

Concessão de Prazo para Sanar as Irregularidades: antes de aplicar qualquer medida, o juiz determinará um prazo dentro do qual a entidade deverá providenciar a remoção das irregularidades. É uma chance que se dá à instituição para que não seja necessária a aplicação de nenhuma medida punitiva, já que o interesse maior é de que o trabalho continue. Não sendo corrigidas as irregularidades dentro do prazo, o juiz terá de aplicar as medidas do art. 97, de que já falamos.

²Citação, pelo art. 213 do Código de Processo Civil, “é o ato pelo qual se chama a juízo o réu ou o interessado a fim de se defender”. O art. 214 afirma que “para a validade do processo, é indispensável a citação do réu”. Já o art. 221 estabelece que a citação será feita; “I - pelo correio; II - por oficial de justiça; III - por edital”. A citação pelo correio só pode ser utilizada quando o réu for comerciante ou industrial, domiciliado no Brasil. A citação por edital só tem lugar quando desconhecido ou ignorado o réu, ou quando não se souber onde ele se encontra. A citação mais comum é feita por oficial de justiça. Este se dirige até o domicílio do réu e aí faz a entrega da cópia de um mandado, anexa à petição ou outro documento que tenha dado início ao processo.

6. COLOCAÇÃO EM FAMÍLIA SUBSTITUTA

O Capítulo III, do Título I, do Livro I do Estatuto, trata do Direito Fundamental “*À Convivência Familiar e Comunitária*”, afirmando, no art. 19:

Art. 19. Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da família natural e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária (...)”

Alguns conceitos necessitam explicação:

Família natural: É a família biológica, onde a criança nasce. Pelo art. 25 do Estatuto, entende-se por família natural a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes. A redação abrange a família formada somente pela mãe e seus filhos, antes considerada *família irregular*, mas que constitui a maioria dos lares brasileiros.

Família substituta: Na falta da família natural, por qualquer motivo, como morte dos pais ou abandono, a criança ou adolescente tem direito a ser criado em outra família, chamada de família substituta. A colocação em família substituta far-se-á, nos termos do art. 28 do Estatuto, através da guarda, da tutela ou da adoção.

Pátrio poder: é o conjunto de poderes e deveres conferidos aos pais para zelarem pelos interesses de seus filhos. É um vínculo que só se quebra quando os filhos atingem a plena capacidade legal (maioridade civil, aos vinte e um anos, ou emancipação) ou por ato do juiz, em procedimento próprio.

O pátrio poder é o instrumento que o pais possuem para cumprir seus deveres em relação aos filhos — guarda, sustento, educação, etc. Pai e mãe exercem o pátrio poder em igualdade de condições. Se houver discordância, caberá ao juiz resolver.

O pátrio poder, conforme se disse acima, só pode ser quebrado após processo judicial, com direito à ampla defesa. São motivos para a dissolução do pátrio poder: os abusos, os maus-tratos reiterados, o abandono, a exposição a risco, a vícios etc.

Adoção: É um instituto que existe desde os tempos do direito romano, e consiste em alguém tomar como filho seu um filho de outra pessoa. Para que haja adoção é necessária a quebra do pátrio poder dos pais naturais, sendo esse poder seja conferido aos pais adotivos.

Depois do Estatuto, a adoção de crianças e adolescentes passa a ser plena e irrevogável, e o filho adotivo recebe os mesmos direitos do filho natural, de modo que só se pode falar em *filho*: não há qualquer distinção legal entre filho natural, filho legítimo, filho adotivo etc. Mesmo os direitos de herança são garantidos.

Tutela: é um instituto pelo qual o juiz nomeia um protetor para crianças ou adolescentes cujos pais tenham falecido ou, por qualquer razão, tenham perdido o pátrio poder (abandono, maus-tratos, doença mental etc.). Como a criança ou adolescente não tem condições de, sozinho, administrar seus bens e sua pessoa, o tutor assume sua guarda e gestão do patrimônio.

A nomeação do tutor depende de ato do juiz e pressupõe a quebra ou, pelo menos, a suspensão do pátrio poder; do contrário os pais continuariam com poderes sobre o filho e seu patrimônio.

Guarda: é o instituto através do qual a criança ou adolescente passa à vigilância, zelo e proteção de um adulto, chamado de **guardião**. Como a guarda visa a proteger, não é necessária a quebra ou suspensão do pátrio poder. Apenas o guardião recebe poderes para se opor a terceiros, inclusive aos pais da criança ou adolescente.

A guarda pode ser decretada como medida prévia, em processos de tutela ou adoção. Mas, para legalizar a posse de fato, em certas situações, existe uma ação própria, em que somente se discute a guarda.

Expostas, em linhas gerais, as definições acima, passamos a falar do procedimento que trata da colocação em família substituta.

Antes, é necessário lembrar que, ao contrário do Código de Menores, onde o juiz de menores podia tomar o filho de qualquer pessoa, alegando até mesmo a pobreza como motivo, sem dar direito à defesa, o Estatuto garante que a pobreza, somente, não é motivo para mudança de família (Art. 23), e que a quebra ou suspensão do pátrio poder só poderá se dar após procedimento onde se garanta a defesa. É de que vamos expor agora.

O procedimento se inicia por provocação do Ministério Público, do Conselho Tutelar ou de terceiro interessado, que pode ser algum parente, amigo, ou a pessoa que, por alguma razão, está de posse da criança ou adolescente. Neste caso, esta pessoa terá de ser representada por advogado.



Abre-se uma exceção: se os pais forem falecidos, ou concordarem expressamente com a colocação em família substituta, o pedido poderá ser formulado diretamente na justiça, em petição assinada pelos próprios requerentes.

Em casos de tutela ou adoção, o juiz poderá determinar, de logo, fique a criança ou adolescente sob a guarda legal do requerente.

Necessariamente, será realizado um estudo psico-social por profissionais habilitados, que servirá de base à decisão do juiz. Nos casos de adoção, é necessário um estágio de convivência de no mínimo 30 (trinta) dias entre o adotante e o adotando. Se se tratar de casal brasileiro, e a criança for muito pequena, o estágio de convivência pode ser suprimido.

O procedimento para a concessão de guarda é mais simples, pois, como não se faz necessária a alteração do pátrio poder, a guarda pode ser conferida ou retirada sem maiores problemas. Já nos procedimentos de adoção ou tutela são mais complexos.

O procedimento para perda ou suspensão do pátrio poder terá início por provocação do Ministério Público ou interessados, nunca por determinação do próprio juiz.

Havendo motivo grave, o juiz pode decretar a suspensão prévia do pátrio poder, até que o processo chegue ao final, quando a decisão será definitiva. Neste caso, entregará a guarda da criança ou adolescente a pessoa idônea.

O titular do pátrio poder — pai, mãe, ou os dois juntos — será citado para se defender, tendo prazo de 10 (dez) dias para tal. Se não tiver condições de contratar advogado, o juiz nomeará, gratuitamente, um defensor para o caso.

Caso o pedido importe em modificar a guarda, na hipótese, por exemplo, da criança ou adolescente ainda se encontrar em companhia dos seus pais, ela será necessariamente ouvida, salvo se muito pequena ou se lhe faltarem meios de exprimir sua vontade.

O juiz determinará a realização de uma audiência, onde as partes apresentarão provas. Diante das provas, o juiz julgará.

Quando o Ministério Público não for parte, atuará necessariamente como fiscal, sendo ouvido antes de cada decisão do juiz.

A sentença que decretar a perda ou suspensão do pátrio poder será transcrita no livro de registro da criança ou do adolescente, e ninguém poderá, sem ordem do juiz, obter certidão a respeito.

6. PROCEDIMENTO PARA APURAÇÃO DE ATO INFRACIONAL ATRIBUÍDO A ADOLESCENTE



Muitos críticos do Estatuto o acusam de ter criado o “direito penal do menor”, em referência ao procedimento para apuração de ato infracional, que muito se assemelha ao procedimento utilizado para apuração de delitos praticados por adultos.

É o ponto mais polêmico do Estatuto, pois outra corrente reclama medidas mais severas para os praticantes de infração. Tais pessoas provavelmente não têm conhecimento do previsto no Estatuto.

Antes de falarmos do procedimento em si, é necessário explicar as garantias conferidas pela Constituição e pelo Estatuto, que muito bem demonstram a mudança da Doutrina da Situação Irregular para a Doutrina da Proteção Integral.

Direito à Liberdade

A atual Constituição, em seu art. 5º, inciso LXI, garante:

LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei.

O atual dispositivo praticamente repete o que já havia na Constituição anterior (1969, art. 153, §12), apenas acrescentando o adjetivo *judiciária* à expressão *autoridade*. Assim, só um juiz pode determinar a prisão. Nenhuma outra autoridade, civil ou militar, que não pertença ao judiciário, pode mandar prender alguém. Mas mesmo o juiz, para ordenar a privação de liberdade, terá de fazê-lo por escrito, fundamentando sua decisão.

O Código de Menores utilizava uma fórmula para burlar o texto da Constituição. Criou-se um procedimento *para apuração de situação irregular*, onde qualquer pessoa, deparando-se com um *menor em situação irregular*, poderia levá-lo à presença do juiz de menores, sob o pretexto de proteger o dito *menor*.

Se o juiz entendesse que o *menor* estava em situação irregular, poderia interná-lo, ou seja, privá-lo de liberdade, mas, em tese, para a sua proteção, não para a sua punição. Acontece que o mesmo internamento, nos mesmos locais (as FEBEM), era aplicado aos *menores* que haviam cometido infração.

Para evitar dúvidas a respeito, o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece, em seu artigo 16, o seguinte:

Art. 16. O direito à liberdade compreende os seguintes aspectos:

I - ir, vir e estar nos logradouros públicos e espaços comunitários, ressalvadas as restrições legais.

Em relação às crianças, permanece o direito dos adultos de tirarem-nas do local onde estejam, mas apenas visando à proteção. Quanto aos adolescentes, entretanto, a coisa muda: a falta de capacidade civil não pode permitir que um adulto qualquer, mesmo uma autoridade, possa arrastá-lo de qualquer lugar onde esteja, mesmo com a intenção de ajudá-lo. Neste caso, prevalece a vontade do adolescente, salvo se o adulto em questão possui poderes sobre ele — pais, tutores ou guardiães.

Mas, a exemplo do adulto, o adolescente pode ser preso. Em que situações? Nas hipóteses do art. 106, combinado com o art. 103:

Art. 103. Considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal.

(...)

Art. 106. Nenhum adolescente será privado de sua liberdade senão em flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente.

Parágrafo único. O adolescente tem direito à identificação dos responsáveis pela sua apreensão, devendo ser informado acerca de seus direitos.

Podemos explicar o assunto através do seguinte quadro:

IDADE	ATO PRATICADO	CONDIÇÃO PERANTE A LEI	PUNIÇÃO APLICÁVEL
Menos de 12 anos (criança)	Ato infracional	Irresponsável	Nenhuma (apenas medidas de proteção)
Mais de 12 e menos de 18 anos (adolescente)	Ato infracional	Responsável	Medidas sócio-educativas, inclusive internação (privação de liberdade)
Maior de 18 anos (adulto)	Crime ou contravenção	Responsável penalmente	Penas do Código Penal, inclusive prisão

O procedimento para apuração do ato infracional é praticamente idêntico ao procedimento, previsto no Código de Processo Penal, para a apuração dos delitos praticados por adulto.

Chama-se *apuração* porque todo o procedimento anterior, realizado pela polícia — inquérito, no caso dos adultos — serve somente como peça informativa, já que a culpa será apurada na fase judicial.

O procedimento de apuração — qualquer deles — tem por finalidade:

- comprovar a existência do delito, ou seja, a sua materialidade; e
- estabelecer o autor do delito, aquele que deverá responder por ele.

Se, ao final do procedimento, materialidade e autoria não ficarem provadas, ninguém poderá ser punido.

Sendo os procedimentos muito semelhantes, as mesmas garantias conferidas aos adultos são estendidas aos adolescentes, quais sejam as dos arts. 110 e 111 do Estatuto:

Art. 110. Nenhum adolescente será privado de sua liberdade sem o devido processo legal.

Art. 111. São assegurados ao adolescente, entre outras, as seguintes garantias:

I - pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, mediante citação ou meio equivalente;

II - igualdade na relação processual, podendo confrontar-se com vítimas e testemunhas e produzir todas as provas necessárias à sua defesa;

III - defesa técnica por advogado;

IV - assistência judiciária gratuita e integral aos necessitados, na forma da lei;

V - direito de seu ouvido pessoalmente pela autoridade competente;

VI - direito de solicitar a presença de seus pais ou responsáveis em qualquer fase do procedimento.

Apuração de Ato Infracional Atribuído a Adolescente

O procedimento é regido pelos arts. de 171 a 190 do Estatuto. Vamos resumir-lo. Lembremos que há duas hipóteses para o adolescente ser apreendido, que é o termo usado pelo Estatuto.

De agora em diante, notaremos que o Estatuto utiliza expressões diferentes para designar atos relativos aos adolescentes, que se assemelham às do Código de Processo Penal. O que se pretende é evitar a rotulação e a estigmatização do adolescente através de palavras como réu, acusado, prisão etc. Já basta a antiga e ainda muito utilizada expressão *menor infrator*, que há muito já deveria ter sido banida de nosso vocabulário.

Em outro trabalho de nossa autoria, assim comentamos tal mudança:

As Medidas do Estatuto como Repressoras da Delinquência:

Com tais medidas, o Estatuto da Criança e do Adolescente procurou afastar dos jovens dois importantes fatores criminógenos.

O primeiro seria a **rotulação**. Os termos empregados pela legislação anterior tinham forte caráter pejorativo. A própria expressão “menor” — que neste trabalho, propositalmente, aparece sempre aspeada — era usada de forma intransitiva (menor de que, afinal?) e ganhou uma terrível conotação. “Menores” eram os filhos da pobreza, os carentes, os infratores. Crianças e adolescentes eram os filhos das classes abastadas.



Também as expressões “infração penal” e “desvio de conduta” eram eminentemente pejorativas. Da primeira derivou-se “menor infrator”, e daí para a total intransitividade foi um pulo³.



Ao romper com a doutrina da situação irregular, o Estatuto propõe nova terminologia. Utiliza critérios bio-psicológicos para definir, como criança, as pessoas até 12 anos, e adolescente quem se encontrar na puberdade.

As situações irregulares são substituídas por situações de risco. Aí, não apenas uma mudança terminológica, mas de compreensão, vez que a situação irregular era utilizada para diferenciar os menores do restante da sociedade, o que levava à exclusão.

Por fim, as garantias processuais indicadas lançaram as bases de uma nova discussão. O adolescente infrator, antes visto como uma estranha categoria sociológica, passa à condição de categoria jurídica, ou seja, sujeito de direitos⁴.

Com isso evita-se a rotulação, ou etiquetagem: “O ‘labeling’ confere ao desviado uma nova identidade desfavorável, como estigmatização, e o processo de identificação leva à interiorização desta atitude conferida (...) A estigmatização por etiquetagem é o ponto de partida do processo de segregação do desviado para o resto da sociedade”⁵.

Voltando as hipóteses de prisão, assim as trata o Estatuto:

Art. 171. O adolescente apreendido por força de ordem judicial será, desde logo, encaminhado à autoridade judiciária.

Art. 172. O adolescente apreendido em flagrante de ato infracional será, desde logo, encaminhado à autoridade policial competente.

³ A título de exemplo, a socióloga Maria Lia Cavalcanti, hoje radicada na França, apontou, em artigo publicado no jornal “Saci”, do Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da Bahia — CEDECA-BA., em outubro de 1991, o fato de a expressão “menor” ser utilizada sem qualquer adjetivo para referir a jovens infratores. Cita como exemplo notícias de jornais do sul do País, com afirmações deste tipo: “Fulana de Tal, ex-menor, foi presa ontem portando drogas”. Ora, se um jornal utiliza a expressão *ex-menor*, e os leitores compreendem a mensagem, é porque a palavra carrega um conteúdo pérfido, e por isso não podia mais ser utilizada.

⁴ MENDEZ, 1992:235-236.

⁵ ALBERGARIA, 1980:47.

Parágrafo único. Havendo repartição policial especializada para atendimento de adolescente e em se tratando de ato infracional praticado em co-autoria com maior, prevalecerá a atribuição da repartição especializada, que, após as providências necessárias e conforme o caso, encaminhará o adulto à repartição policial própria.

A apreensão por ordem judicial não comporta maiores comentários. Já a apreensão por flagrante delito requer explicação mais detalhada, porque as autoridades policiais raramente a cumprem dentro da lei.

Flagrante vem do latim *flagrans*, que quer dizer queimar. Flagrante é o que ainda está queimando, o que acabou de acontecer, mas deixou marcas aparentes.

A apreensão em flagrante ocorre durante a prática da infração ou logo após ele, ou ainda quando o adolescente ao qual se imputa a prática de ato infracional é apanhado com o produto ou instrumentos da infração.

O adolescente apreendido em flagrante será encaminhado à autoridade policial. Trata-se da polícia judiciária, ou civil.

Lá chegando, se o crime — ato infracional — for de certa gravidade, praticado mediante violência ou grave ameaça à pessoa, lavrar-se-á o **auto de apreensão**. Se o crime for de menor monta, bastará o **boletim de ocorrência**, o que facilita o início do procedimento, diferenciando-o do procedimento para os adultos.



A autoridade policial poderá liberar o adolescente a seus pais ou responsável mas, se o crime tiver sido grave, e houver risco para o próprio adolescente, a autoridade poderá retê-lo e apresentá-lo imediatamente ao Ministério Público.

Não sendo possível a apresentação imediata, o adolescente será encaminhado a entidade de internação, que o apresentará em 24 (vinte e quatro) horas. Não havendo tal entidade, o adolescente poderá permanecer na delegacia, desde que separado dos adultos.

Importante: *Art. 178. O adolescente a quem se atribua a prática de ato infracional não poderá ser conduzido ou transportado em compartimento fechado de veículo policial, em condições atentatórias à sua dignidade, ou que impliquem risco à sua integridade física ou mental, sob pena de responsabilidade.* Nada impede, entretanto, que ele seja conduzido no banco traseiro da viatura. Quanto às algemas, entende-se que a expressão “em condições atentatórias à sua dignidade” as afasta, exceto se não houver outra alternativa, como no caso de grave alteração de conduta.

Apresentado o adolescente ao representante do Ministério Público, normalmente um Promotor de Justiça, este ouvirá, informalmente, o adolescente ou seus pais. Se o adolescente não estiver interno, e não comparecer, o representante do Ministério Público requisitará força policial para localizá-lo e conduzi-lo à força. Depois da ouvida, o adolescente poderá ser liberado mediante termo de responsabilidade de seus pais, mas, sendo caso, o promotor poderá manter o internamento, cabendo ao juiz decidir sobre sua legalidade ou não.

Depois de tomar conhecimento do fato delituoso que se atribui ao adolescente, o promotor terá três opções:

- promover o arquivamento dos autos;
- conceder a remissão;
- representar à autoridade judiciária, para aplicação da medida sócio-educativa.

O arquivamento pode ser pedido quando inexistir o fato, não constituir ele ato infracional ou o adolescente não for seu autor.

A remissão é uma espécie de perdão, que é concedido pelo promotor ou pelo juiz, em crimes de menor importância, quando se entende que o adolescente merece uma chance de se recuperar.

Não sendo o caso de arquivamento ou remissão, o promotor representa contra ele. A representação equivale à denúncia em relação aos adultos. É com o recebimento da representação que se inicia o procedimento.

Vale ressaltar que a denúncia, que inicia o procedimento contra adulto, depende de prova pré-constituída de materialidade e indícios suficientes de autoria. Já a representação só depende de **indícios** de ambas, o que, na prática, faz com que seja mais fácil iniciar o procedimento contra adolescente do que contra adulto.

Iniciado o procedimento, o adolescente é interrogado pelo juiz. Após o interrogatório, se ele não tiver advogado contratado, o juiz lhe nomeará um, que fará sua defesa. **Sem defensor, o adolescente não pode ser processado.**

Haverá então audiência de instrução e julgamento, onde serão produzidas as provas — ouvida de testemunhas, juntada de documentos, requisição de perícias e diligências etc. Também na audiência a equipe interprofissional apresentará estu-

do psico-social sobre o adolescente. Ao final, as partes — acusação e defesa — fazem suas alegações e o juiz julga, determinando ou não a punição.

A sanção aplicável chama-se medida sócio-educativa. A lista de medidas encontra-se no art. 112:

Art. 112. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas:

I - advertência;

II - obrigação de reparar o dano;

• III - prestação de serviços à comunidade;

IV - liberdade assistida;

V - inserção em regime de semiliberdade;

VI - internação em estabelecimento educacional;

VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

A medida de internação é a mais grave, e só pode ser aplicada:

I- quando o ato infracional for cometido mediante violência ou grave ameaça à pessoa;

II- quando o adolescente é reincidente na prática de infrações menores;

III- quando o adolescente descumpre uma outra medida mais leve imposta; neste caso, o internamento será no máximo de três meses.

Quando o juiz determina o internamento, obriga-se a rever a medida, de seis em seis meses, de acordo com a conduta do internado. O internamento máximo é de três anos, embora possa evoluir para uma semi-liberdade ou liberdade assistida.

Aos 21 (vinte e um) anos, a desinternação é obrigatória.

Conta-se, para a internação, o período em que o adolescente ficou custodiado (internado, mesmo que provisoriamente) antes da sentença. Este período será de, no máximo, 45 dias. Esgotando-se tal prazo, o adolescente é imediatamente solto e passa a responder ao processo em liberdade, podendo, no entanto, ser novamente preso se for condenado.

Não existe prazo definido de internamento. O juiz não pode dizer, na sentença: quanto tempo ficará o adolescente internado. Cabe apenas dizer que a medida aplicada é o internamento. E só. Durante o cumprimento da medida, o juiz avaliará o comportamento apresentado pelo internado, que não precisará, em caso de evolução de conduta, permanecer os três anos, podendo ser liberado, ou ter a medida transformada (progressão) para uma mais leve, a qualquer momento.

AS MEDIDAS SÓCIO-EDUCATIVAS

Paulo César Maia Porto

Idéias-guia Rompendo com a hipocrisia e os eufemismos do Código de Menores, Lei 6.697/79, o Estatuto separou as medidas de proteção, previstas no art. 101, das medidas sócio-educativas. Isso não implica a criação de um sistema punitivo especial para os adolescentes, tanto mais que essas medidas não são punitivas, mas sancionadoras-educativas.

1. MEDIDAS SÓCIO-EDUCATIVAS E MEDIDAS DE PROTEÇÃO

As medidas sócio-educativas são, apesar do nome, medidas restritivas de direitos, aplicáveis, por ordem judicial, a pessoas que tenham praticado ato infracional entre os doze e os dezoito anos. Não se aplicam a pessoas que tenham praticado ato infracional ainda crianças (com menos de doze anos), mas podem ser impostas a indivíduos entre dezoito e vinte e um anos, desde que o fato tenha ocorrido quando eram adolescentes.



São previstas no art. 112 do Estatuto, cujo rol é exaustivo, ou seja, não comporta ampliações. Adotou o legislador uma tipologia de certa forma rígida, limitando o poder do Juiz, impedindo-o, assim, de criar uma medida nova, que considerasse mais adequada ao caso¹. No entanto, por força do art. 113, podem-se cumular medidas distintas, desde que executáveis simultaneamente (semiliberdade e prestação de serviços à comunidade, por exemplo).

¹ Já decidiu o Superior Tribunal de Justiça a respeito, por unanimidade, no processo 7259/98 (Recurso Ordinário em *Habeas Corpus*), cujo relator foi o Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro: ATO INFRACIONAL - MEDIDA DE INTERNAÇÃO - o ECA considera ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal. As medidas sócio-educativas (título III, cap. IV) são enumeradas conforme o critério - "numerus clausus". Aliás, somente podem decorrer observado "o devido processo legal" (art. 110, "in fine"). O ato infracional é pressuposto da sanção (consequência lógica). O art. 122 relaciona, como antecedente, os casos de medida de internação. Só podem ser aplicados nas hipóteses dos respectivos incisos. Ademais, com prazo determinado não superior a três meses (*idem*, par. 1.). "Em nenhuma hipótese será aplicada a internação, havendo outra medida adequada" (*idem*, par. 2.). A sanção, pois, é taxativa. (*Julgador: Sexta Turma, decisão de 19-03-1998, publicada no DJ de 20/04/1998 pg:00108*).

Rompendo com a hipocrisia e os eufemismos da legislação anterior (o Código de Menores, Lei 6.697/79), o Estatuto separou as medidas de proteção, previstas no art. 101, das medidas sócio-educativas. As primeiras não restringem direitos, e são aplicáveis primordialmente a crianças e adolescentes que, nos termos do art. 98, tenham seus direitos ameaçados ou violados. Isto é: são medidas exclusivamente de promoção, de garantia de direitos. Mesmo quando utilizadas, conforme prevê o art. 105, para crianças autoras de ato infracional, não têm caráter punitivo².

Já as medidas sócio-educativas, embora tenham também a finalidade de proteger e recuperar, são, nitidamente, medidas sancionadoras, pois importam em restrição ao exercício de determinados direitos, sempre como consequência da prática de um ato infracional por adolescente.



O antigo Código de Menores, ao contrário, misturava medidas de proteção e de restrição de direitos sob o título “Medidas Aplicáveis ao Menor”:

“Art. 14. São medidas aplicáveis ao menor pela autoridade judiciária:

I - advertência;

II - entrega aos pais ou responsável, ou a pessoa idônea, mediante termo de responsabilidade;

III - colocação em lar substituto;

IV - imposição do regime de liberdade assistida;

V - colocação em casa de semiliberdade;

VI - internação em estabelecimento educacional, ocupacional, psicopedagógico, hospitalar, psiquiátrico ou outro adequado”.

Observe-se que as três primeiras não implicam perda ou restrição de direitos, sendo exclusivamente protetivas. Já as três últimas, por atingirem a liberdade de ir e vir, tinham caráter punitivo. Do ponto de vista técnico, a reunião dessas medidas, no mesmo dispositivo legal, como se pertencessem à mesma espécie, constitui verdadeira aberração. Para se formar uma categoria, é necessário atentar para o que de comum existe nos elementos, e que permite sua reunião sob um mesmo denominador.

² Disso não resta a menor dúvida. Observe-se que o art. 101, em seu parágrafo único, estabelece que a medida prevista no inciso VII — *abrigo em entidade* —, além de ser uma medida provisória e excepcional, não poderá implicar privação de liberdade.

A única nota característica, que pode ser vista como elemento comum entre as seis medidas acima citadas, era o fato de só serem aplicadas pelo Juiz de Direito. Tal característica, entretanto, não é da essência das medidas. Assim, mais uma vez, o legislador de 1979 deu provas de sua incongruência e do pouco rigor científico empregado na formulação daquele que foi, sem sombra de dúvidas, um dos mais retrógrados e autoritários diplomas legais da nossa história.

Mas o que poderia parecer simples falta de rigor técnico, na verdade era um subterfúgio: permitia-se que o Juiz, mesmo sem atentar para o devido processo legal, restringisse direitos do “menor”.

* Isso se pode verificar examinando o regime de aplicação das três últimas medidas.

O art. 38 do revogado Código prescrevia a liberdade assistida para os casos de desvio de conduta e prática de infração penal. Equiparava, assim, os que haviam cometido os delitos e os que, embora sem comprovação da prática de qualquer ilícito, apresentavam, na opinião do Juiz, uma *déviance* (desvio, isto é, uma conduta anti-social).

O mesmo critério era utilizado para o internamento, só que neste havia privação total da liberdade. Já a semiliberdade serviria, exclusivamente, “como forma de transição para o meio aberto”, ou seja, só poderia ser aplicada ao “menor” que fora internado, antes de liberá-lo.

A internação era a mais absurda das medidas. Correspondia a uma prisão, pois o “menor” ficava totalmente privado de liberdade. Mas, ao contrário da prisão dos adultos, era aplicada sem observância do devido processo, sem o direito à defesa, e, como já foi dito, sem que fosse necessário provar que o “menor” era o autor de algum delito.

O art. 41 dizia que “o menor com desvio de conduta ou autor de infração penal” poderia ser internado, até que o Juiz, “em despacho fundamentado”, determinasse o desligamento. A ouvida do Ministério Público e da equipe técnica não era obrigatória, mas uma faculdade do Juiz.

O “menor” era preso sem prazo determinado. E havia um período máximo de dois anos para que fosse feita a reavaliação (art. 40, §1º).

Permitia o Código que o “menor” fosse internado em presídio comum, desde que separado dos adultos. Falavam-se de “instalações adequadas”, mas apenas para “garantir absoluta incomunicabilidade” (art. 40, §2º).



O mais absurdo ainda estava por vir. Alcançada a maioridade aos vinte e um anos, o indivíduo não era obrigatoriamente solto, mas, se o Juiz assim o quisesse, era transferido para um presídio normal, e passava à autoridade do Juiz de Execuções Penais (art. 40, §3º). Isto quer dizer que o “ex-menor” seria misturado a criminosos adultos, com uma diferença: os adultos tinham uma pena a cumprir, ou seja, sabiam quanto ia durar a privação de sua liberdade, enquanto o “ex-menor” poderia ficar preso pelo tempo que o novo Juiz achasse conveniente.

O Estatuto da Criança e do Adolescente alterou profundamente as disposições legais a respeito, como veremos a seguir.

2. PRESSUPOSTOS E GARANTIAS PARA A APLICAÇÃO DE MEDIDAS SÓCIO-EDUCATIVAS

Como já se teve oportunidade de comentar, as medidas sócio-educativas, por restringirem direitos, só podem ser aplicadas obedecendo a alguns princípios fundamentais da democracia: o devido processo legal, o contraditório e a garantia de ampla defesa. A única medida que dispensa tais garantias é a *advertência*, pois, além de se esgotar em si mesma, não atinge nenhum direito do acusado.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, fiel aos princípios constitucionais, estabelece, no Título III da Parte Especial, em seu Capítulo III, as “Garantias Processuais” do adolescente a quem se atribui a prática de ato infracional:

Art. 110. Nenhum adolescente será privado de sua liberdade sem o devido processo legal.

Art. 111. São asseguradas ao adolescente, entre outras, as seguintes garantias:

I - pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, mediante citação ou meio equivalente;

II - igualdade na relação processual, podendo confrontar-se com vítimas e testemunhas e produzir todas as provas necessárias à sua defesa;

III - defesa técnica por advogado;

IV - assistência judiciária gratuita e integral aos necessitados, na forma da lei;



V - direito de ser ouvido pessoalmente pela autoridade competente;

VI - direito de solicitar a presença de seus pais ou responsável em qualquer fase do procedimento.

Essas garantias, é importante dizer, sempre foram asseguradas aos adultos, e só depois de 1990, com o advento do Estatuto, é que foram estendidas aos adolescentes.

Comentemos brevemente cada uma delas:

I - pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, mediante citação ou meio equivalente;

A citação, segundo o Código de Processo Civil, “É o ato através do qual se chama a juízo o réu ou o interessado, a fim de se defender”. Como o Estatuto falou em “citação ou meio equivalente”, as leis de organização judiciária de cada Estado poderão determinar outras formas, desde que se garanta a essência do ato: comunicar a existência do processo, para permitir a defesa. No entanto, no decorrer do trabalho, chamaremos esse ato de “citação”, ainda que existam meios diferentes em alguns locais.

As citações diferem das intimações. Através destas, apenas dá-se conhecimento, normalmente a quem já é parte no processo, da ocorrência de algum fato processual relevante, ou se determina a prática de algum ato por parte do intimado. Já a citação tem um caráter mais importante, porque é através dela que, oficialmente, o réu toma conhecimento de que existe um processo contra ele, para que possa exercer o contraditório, ou seja, o direito de contestar os fatos e argumentos apresentados pelo autor.

O autor da Ação Sócio-educativa é o Ministério Público. A lei não comporta outra espécie de autoria. Se a vítima ou seus representantes legais desejarem reparação, deverão ingressar com ação de indenização, em regra contra os pais do adolescente, já que este ainda é considerado civilmente incapaz. Nunca se poderá, ainda que o Ministério Público fique inerte, substituí-lo na relação processual em que se apura a prática de ato infracional³.

³ Diferentemente do que ocorre em relação aos adultos. Embora a maior parte dos delitos praticados enseje ação de iniciativa pública, por parte do Ministério Público, quando este perde o prazo para apresentar a denúncia (5 dias, se o réu estiver preso; 15 dias, se o réu estiver solto), a vítima ou seu representante legal poderá apresentar *queixa-crime* substitutiva (Código de Processo Penal, art. XX).

Segundo art. 184, *caput*, do Estatuto, “Oferecida a representação, a autoridade judiciária designará audiência de apresentação do adolescente ...” No § 1º, afirma-se: “O adolescente e seus pais ou responsável serão cientificados do teor da representação, e notificados a comparecer à audiência, acompanhados de advogado”.

Observe-se que, não obstante a incapacidade civil (que só cessa, totalmente, aos 21 anos, ou por emancipação, após os 16), o adolescente é citado, juntamente com os pais ou responsável. Logo, constitui nulidade a citação exclusiva do adolescente - por presumir-se incapaz de, sozinho, providenciar sua defesa -, ou a citação unicamente de seus pais.

A citação do adolescente tem um nítido caráter educativo: é preciso que ele saiba que seu ato está produzindo conseqüências jurídicas, e que não haverá impunidade. Por outro lado, acaso não tenha cometido o ato infracional, poderá lutar por sua liberdade, provando sua inocência. Em qualquer das hipóteses, estar-se-á respeitando sua cidadania.

 *Vá ao glossário*

II - igualdade na relação processual, podendo confrontar-se com vítimas e testemunhas e produzir todas as provas necessárias à sua defesa;

Costuma-se representar graficamente a relação processual por um triângulo, que possui, no vértice central, a figura do órgão julgador, e, nas extremidades, as partes envolvidas, normalmente a acusação e a defesa.

Essa é a estrutura do Sistema Acusatório de julgamento, que pressupõe a igualdade entre acusação e defesa, e a imparcialidade do juiz, que, a princípio, não se posiciona a favor de qualquer das partes, para que possa, de maneira independente, proferir sua decisão somente ao final do procedimento.

 *Vá ao glossário*

Na Antigüidade e na Idade Média, entretanto, prevaleceu o Sistema Inquisitório, em que os acusados eram levados à presença do juiz sem qualquer direito de defesa, e o juiz reunia, a um só tempo, as funções de acusação, defesa (entendia-se que o juiz, em sua magnanimidade, jamais prejudicaria um inocente ...) e de julgamento.

Tal Sistema, além de comprometer a imparcialidade do julgador, também prejudicava a apuração da verdade, já que não havia confronto entre as teses de acusação e de defesa.

Razões de ordem política determinavam a submissão do acusado a um juiz pleni-potenciário: indicado pelo Soberano, o juiz representava o poder do Estado ante o súdito. Por outro lado, utilizavam-se os julgamentos para eliminar os inimigos do poder, e para isso as regras processuais não poderiam ser rígidas, para que se pudessem adaptar caso a caso.

O antigo Sistema Tutelar de julgamento de “menores” era um sistema inquisitório. Não havia contraditório e direito à defesa, justamente por se considerar que o juiz não agia propriamente como juiz, mas como “bom pai de família”. Desta forma, qualquer que fosse o julgamento, atenderia “ao melhor interesse do menor”. Afinal, o “pai” não trataria mal um filho seu.

Combatendo essa idéia, Raul Zafaroni lembra que “Ao longo de toda a história da Humanidade, a ideologia tutelar em qualquer âmbito resultou em sistema processual punitivo inquisitório. O ‘tutelado’ sempre o tem sido em razão de alguma ‘inferioridade’ (teológica, racial, cultural, biológica etc.)”

E continua o grande penalista: “Colonizados, mulheres, doentes mentais, minorias sexuais etc. foram psiquiatrizados ou considerados ‘inferiores’, e, portanto, necessitados de ‘tutela’. A famosa Inquisição, no fundo, funcionou respondendo a uma sinalização de inferioridade teológica (aquele que se afasta da Verdade é inferior), e daí a necessidade de tutelar tanto o inferior como a ‘sociedade’ frente a ele. Um processo para estabelecer esta ‘inferioridade’ ou para ‘tutelar’ em consequência desta determinação não requer que haja uma separação clara das funções do acusador, do defensor e do juiz, porque o tribunal, por sua natureza, deve reunir e sintetizar as três funções. ‘Inferioridade’, ‘tutela’, e ‘inquisição’ são, assim, conceitos complementares, quase necessários e implicados”⁴.

Como se pôde ver, o Sistema Inquisitório (e também o Sistema Tutelar) reproduzem uma relação de superioridade entre o Estado, que julga, e o indivíduo, tomado como objeto do julgamento. Já o Sistema Acusatório tem por fundamento o respeito ao indivíduo, que, mesmo acusado da prática de algum delito, deve ter assegurados seus direitos fundamentais. Historicamente, portanto, o Sistema Acusatório é fruto do iluminismo e dos avanços que a Escola Clássica trouxe ao Direito Penal.

⁴ ZAFARONI, Raul, in *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado — Comentários Jurídicos e Sociais*, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1992, pp. 640-641.

Ocorre que, só neste século, tais garantias foram estendidas aos adolescentes, que ainda continuam, em muitos países, a serem julgados inquisitoriamente, com a desculpa de que o juiz, na verdade, estaria funcionando como “bom pai de família”.

III - defesa técnica por advogado

O advogado garante, no julgamento, a “igualdade de armas” em relação ao órgão acusador. O Estado tem um profissional, tecnicamente habilitado, para promover a acusação (Promotor de Justiça). A pessoa que se defende, na maior parte das vezes, é um leigo, e, ainda que possua boa instrução, dificilmente maneja o instrumental jurídico. Necessário, portanto, que se garanta a assistência de um profissional do direito para que se produza uma boa defesa e assim se garanta, de fato, a igualdade entre as partes.

Em virtude disso, a Constituição Federal entende que o advogado é “indispensável à administração da justiça”.

Ao contrário do que muita gente pensa, não apenas os juízes são responsáveis pela distribuição da justiça. Sem o Ministério Público e sem os advogados não poderia haver julgamento, pois o juiz é, a princípio, inerte, e depende que alguém promova a ação. Daí não haver, entre estas três figuras, qualquer hierarquia, pois todos são imprescindíveis.

A garantia de um advogado para defender o adolescente é novidade em nosso direito. Como já se disse, o revogado Código de Menores apenas permitia a presença de um advogado, mas o processo poderia existir sem que fosse garantida tal defesa. Ainda que o advogado comparecesse, sua atuação era limitada. Afinal, não era preciso comprovar a prática de ato infracional para internar o “menor”, bastava que o juiz achasse que ele tinha conduta “anti-social”.

IV - assistência judiciária gratuita e integral aos necessitados, na forma da lei;

A advocacia é geralmente exercida por profissionais liberais que recebem honorários por seu trabalho, e tal remuneração deve ser compatível com a importância e a natureza técnica da atividade. Isso, no entanto, poderia inviabilizar a defesa de quem não tivesse condições financeiras para contratar um profissional da advocacia.

Para contornar esse problema, há a previsão constitucional de uma Defensoria Pública, órgão do Poder Público Estadual que deve promover, gratuitamente, a assistência jurídica aos necessitados. O único critério para ser



atendido pela Defensoria seria a impossibilidade de arcar com os honorários advocatícios e as custas processuais, sem comprometer o sustento da família.

O Estatuto obriga, portanto, que o Estado garanta a defesa jurídica gratuita a todos os adolescentes cujas famílias não tenham condições de contratar um advogado.

V - direito de ser ouvido pessoalmente pela autoridade competente;

A qualquer tempo o adolescente tem o direito de ser ouvido pessoalmente pelo Delegado, pelo Promotor ou pelo Juiz, dependendo da fase em que se encontrar o feito. Fará isso para tirar dúvidas sobre sua situação ou mesmo reivindicar qualquer providência a que entenda ter direito, e a autoridade tem a obrigação de responder ao apelo, concedendo ou negando, mas sempre justificando as razões da decisão. Isso faz parte do processo educativo que se pretendeu implantar nas ações de apuração da prática de ato infracional.

VI - direito de solicitar a presença de seus pais ou responsável em qualquer fase do procedimento.

Desde a apreensão até o julgamento, sempre que sentir necessidade, o adolescente tem o direito a ser assistido por sua família. Não existe incomunicabilidade⁵ para o adolescente.

4. DESCRIÇÃO DAS MEDIDAS SÓCIO EDUCATIVAS

Advertência

É a única das medidas sócio-educativas que não implica restrição a direitos. Consiste, nos termos do art. 115 do Estatuto, em “admoestação verbal, que será reduzida a termo e assinada”.

Admoestar significa advertir, censurar, repreender com brandura, aconselhar, exortar (Aurélio). Não se trata, no entanto, de uma simples conversa entre o juiz e o adolescente. A advertência é um ato processual, solene, que deve ser registrado, já que representa a execução de uma sentença.

⁵ O Código de Menores previa a decretação de incomunicabilidade sempre que o “juiz de menores” achasse que a presença da família pudesse ser prejudicial ao “menor”. No Estatuto, em se tratando de adolescentes acusados da prática de ato infracional, essa determinação é impossível.

Entendemos que a simples composição entre o prejudicado e os pais do adolescente não atende às finalidade da medida. O pagamento em dinheiro ou em outros bens não terá caráter educativo. Deve-se fazer com que o adolescente, dentro de suas possibilidades, possa compensar o prejuízo⁶.

A reparação deve, outrossim, estar ao alcance do adolescente. Isso porque o descumprimento injustificado de medida anteriormente imposta pode resultar, nos termos do art. 122, em internamento por até três meses. Desta forma, para que se possa aplicar tal sanção, é preciso que o descumprimento seja ocasionado unicamente pelo adolescente. Do contrário poder-se-ia utilizar tal expediente como um “atalho” para internar o adolescente, mesmo que a natureza do ato infracional não admitisse tal medida.

Prestação de serviços à comunidade

Enquanto na Reparação do Dano o beneficiário é a vítima ou seu representante legal, nesta medida procura-se fazer com que a coletividade seja beneficiada.

Diz o art. 117 que a prestação de serviços se dará “junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais”. Ou seja, é necessário que a entidade beneficiada não tenha caráter lucrativo.

A medida, segundo o mesmo artigo, não excederá a seis meses, e será cumprida em jornada máxima de oito horas semanais, preferencialmente nos finais de semana, e não poderá prejudicar a frequência à escola.

Embora não esteja expresso no Estatuto, é bom lembrar que o juiz deve negociar tal medida com o adolescente e seu defensor. Isto porque a Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso LXVII, “c”, proíbe a imposição de “trabalhos forçados”.

A prestação de serviços à comunidade, em molde semelhante à dos adolescentes, é prevista no Código Penal para os adultos. Naquele diploma legal, admite-se tal pena para delitos leves ou como forma final de cumprimento de penas maiores.

⁶ Sentença exemplar foi exarada pelo Titular da 2ª Vara da Infância e Juventude de Recife, em que dois adolescentes foram obrigados a limpar as pichações realizadas em um prédio público (Faculdade de Direito).

Para o adolescente, representa nítida vantagem. Além de não privá-lo de sua liberdade, garante-lhe uma convivência saudável, e ao mesmo tempo faz com que ele se sinta útil e reconhecido. Além disso, permite-lhe refletir sobre o seu erro e buscar sua recuperação.

Liberdade assistida

Esta é, em nosso entender, a mais inteligente e eficaz medida prevista no Estatuto (se bem aplicada, é lógico).

Lembremos que a delinqüência juvenil é causada basicamente pela falta de perspectivas e de orientação. Sentindo-se excluído da sociedade, o jovem parte para agredi-la. E sem uma referência adulta para guiá-lo, à mingua de um bom exemplo, dificilmente haverá recuperação.

As medidas de privação de liberdade exercem, como adiante se comentará, um papel de confinamento. Justificam-se, exclusivamente, pela proteção à sociedade. Há muito não se concebe a retirada da liberdade como algo bom para o internado. Esse é um discurso extremamente hipócrita, que visa a encobrir a falta de políticas públicas de recuperação de infratores, não apenas adolescentes como também adultos.

A prisão afasta temporariamente a pessoa do convívio social. É, até nesse ponto, uma medida paliativa, pois, terminado o prazo de confinamento (a Constituição Federal, no seu art. 5º, LXVII, "b", veda a prisão perpétua), o recluso voltará às ruas. Se não estiver recuperado, a sociedade sofrerá por conta disso.

O confinamento não contribui, por si só, para a recuperação. Pelo contrário. Mesmo praticado em boas condições, termina por dificultar o processo: afinal, o convívio dentro da unidade prisional é diferente da realidade externa.

A liberdade assistida atende a todos esses aspectos:

- **Proteção da sociedade:** embora solto, o adolescente está sob vigilância. O orientador tem o dever de relatar ao juiz o descumprimento da medida. Sabendo-se vigiado, é mais difícil a prática de atos infracionais.
- **Recuperação do adolescente:** a medida permite, a um só tempo, que o adolescente não sofra os efeitos da segregação, e que tenha, provavelmente pela primeira

vez na vida, a orientação de um adulto interessado em recuperá-lo. Assim, é possível abrir uma perspectiva de futuro para o adolescente, fazendo-o sentir-se parte da sociedade.

Por isso, o Estatuto determina serem deveres do orientador (art. 119):

- promover socialmente o adolescente e sua família;
- supervisionar a frequência e o aproveitamento escolar;
- diligenciar pela profissionalização;
- apresentar relatório do caso.

Conforme já dissemos, não se trata apenas de vigilância, mas de promoção social.

A liberdade assistida pode ser utilizada independentemente da gravidade do ato infracional, e serve até mesmo como uma espécie de “progressão de regime”, para aqueles que estavam internados. Deve ser aplicada por um prazo mínimo de seis meses, podendo ser substituída ou suspensa a qualquer tempo.

Semiliberdade

Esta medida equivale à prisão-albergue de adultos (regime aberto). Consiste na privação de liberdade à noite, nos finais de semana e em dias feriados, sendo o adolescente liberado nos dias úteis para estudar e trabalhar.

Diferentemente do disposto no Código de Menores, que previa a medida apenas como progressão do internamento, pelo Estatuto ela pode ser aplicada desde o início. Exige-se, apenas, por dedução do art. 186, §2º, que o ato infracional seja grave⁷.

Durante o período de liberdade, o adolescente não estará sujeito a nenhuma vigilância. A medida, portanto, implica em um crédito de confiança, que deve ser concedido como forma de estimular a responsabilidade do adolescente.

⁷ Não há, no Estatuto, a determinação do que seja ato infracional “grave”. Sem outro parâmetro a recorrer, podemos utilizar a pena aplicada ao crime correspondente. Sendo o adulto punível com pena de “reclusão”, e tendo o fato certa reprovabilidade, podemos enquadrá-lo como fato “grave”. Dificilmente poderíamos considerar como “grave” um ato infracional que, se cometido por adulto, resultaria em pena de detenção, simplesmente.

Internamento

Pelas características apresentadas no Estatuto, o internamento de adolescentes é semelhante ao regime semi-aberto de adultos⁸.

⁸ No regime fechado, obrigatório para crimes punidos com reclusão superior a oito anos, o apenado só pode sair da penitenciária para trabalhar em obras ou serviços públicos, ainda assim autorizado pelo juiz. É proibida a frequência à escola, salvo se houver sala de aula dentro da unidade. Já no regime semi-aberto, é possível trabalhar, embora sob vigilância, em empresas privadas, e, também sob vigilância, frequentar qualquer espécie de curso. Além disso, o regime semi-aberto deve ser cumprido em colônia agrícola ou industrial, para garantir-se a profissionalização do preso. Tudo isso nos faz crer que a internação assemelha-se mais ao regime semi-aberto, até porque, em relação ao adulto, a utilização de regime fechado só acontece em casos muito graves, e no início do cumprimento da pena.

Há uma certa confusão, entre os leigos, com referência aos regimes semi-aberto ou aberto. No semi-aberto, o preso só pode sair da prisão com autorização judicial, e dentro das hipóteses acima expostas. No regime aberto, ele passa o dia todo solto, sem vigilância, retornando à noite. Tal regime equivale ao regime de “semi-liberdade” dos adolescentes. A utilização do mesmo termo provoca as dúvidas.