

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO**

**A ATUAÇÃO PREVENTIVA DOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS E SEUS AGENTES
NAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE**

JOICE DA SILVA COUTINHO

Rio de Janeiro

2022

JOICE DA SILVA COUTINHO

**A ATUAÇÃO PREVENTIVA DOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS E SEUS AGENTES
NAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes.**

Rio de Janeiro

2022

CIP – CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

JOICE DA SILVA COUTINHO

**A ATUAÇÃO PREVENTIVA DOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS E SEUS AGENTES
NAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes.**

Data da Aprovação: ____ / ____ / _____.

Banca Examinadora:

Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

Rio de Janeiro

2022



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas

Faculdade Nacional de Direito

Coordenação de Monografia

ATA DE APRESENTAÇÃO DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

DATA DA APRESENTAÇÃO: 16/ 02/2022

Na data supramencionada, a **BANCA EXAMINADORA** integrada pelos (as) professores (as)

1. Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes (orientador)
2. Daniel Capecchi
3. Rogério Pacheco Alves

Reuniu-se para examinar o **TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO - TCC** do discente:

NOME DO ALUNO: JOICE DA SILVA COUTINHO,

DRE 118097347,

TÍTULO DA MONOGRAFIA: A atuação preventiva dos equipamentos públicos e seus agentes nas políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente.

APÓS A EXPOSIÇÃO DO TRABALHO DE MONOGRAFIA PELO (A) DISCENTE, ARGUIÇÃO DOS MEMBROS DA BANCA E DELIBERAÇÃO SIGILOSA, FORAM ATRIBUÍDAS AO DISCENTE AS SEGUINTE NOTAS POR EXAMINADOR (A):

	Respeito à Forma (Até 2,0)	Apresentação Oral (Até 2,0)	Conteúdo (Até 5,0)	Atualidade e Relevância (Até 1,0)	TOTAL
Prof. Orientador(a)	2,0	2,0	5,0	1,0	10,0
Prof. Membro 01	2,0	2,0	5,0	1,0	10,0
Prof. Membro 02	2,0	2,0	5,0	1,0	10,0
<i>OBS: Professor Orientador tem prerrogativa de referendar as notas dos membros da BANCA EXAMINADORA assinando por todos.</i>				MÉDIA FINAL	10,0

Assinatura do PROF. ORIENTADOR (A): EMILIANO RODRIGUES BRUNET DEPOLLI PAES:07274640780 Assinado de forma digital por EMILIANO RODRIGUES BRUNET DEPOLLI PAES:07274640780
Dados: 2022.02.16 14:34:06 -03'00' NOTA: 10,00

Assinatura PROF. MEMBRO 01: _____ NOTA: 10,00

Assinatura PROF. MEMBRO 02: _____ NOTA: 10,00

MÉDIA FINAL (MONOGRAFIA JURÍDICA III): **10,0**

AGRADECIMENTOS

Parafrazeando um autor desconhecido: “a gratidão é a memória do coração”, por este motivo dedico este espaço ao agradecimento àqueles que trago em meu coração pela conquista de concluir esta pesquisa que tanto me agregou conhecimento e me engrandeceu como ser humano e igualmente por representar a conclusão de uma fase de muitas lutas e mudanças em minha vida.

A minha mãe Regina Célia, aos meus irmãos Lucas e Joviane, aos meus pais do coração Marcos e Claudia e aos muitos colegas que dividiram esta trajetória desde o início na UFRGS até a conclusão na FND, a minha eterna gratidão pelo apoio nos momentos mais difíceis, pela paciência com as ausências e por estarem sempre ao meu lado durante toda esta caminhada. Por fim, mas não menos importante, agradeço ao meu professor orientador Emiliano Brunet pelo fundamental apoio, compreensão e orientação sem os quais eu não teria chegado até aqui. E, acima de tudo, a minha gratidão a Deus por nunca me faltar a presença desses mais chegados que tornaram esta conquista possível.

“A educação, baseada numa concepção exata da vida, transformaria a face do mundo.

Essa tarefa, entretanto, não é tão difícil quanto se pensa, pois não exige uma ciência profunda. Pequenos e grandes podem preenchê-la, desde que se compenetrem do alvo elevado e das consequências da educação”.

Léon Denis

RESUMO

COUTINHO, Joice. **A ATUAÇÃO PREVENTIVA DOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS E SEUS AGENTES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE**. Orientador: Prof. Dr. Emiliano Brunet. Rio de Janeiro: UFRJ/FND, 2021. Monografia (Graduação em Direito).

A presente monografia tem como objeto analisar a atuação dos equipamentos públicos e seus agentes, no tocante à prevenção, nas políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente, com enfoque no Estado do Rio de Janeiro. A pesquisa seguiu o método qualitativo, abordando doutrinas, artigos, leis e entrevistas pessoais. O estudo passa pela abordagem da relação das políticas públicas com o Estado e a sociedade civil organizada, com ênfase no Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil, nos fundamentos que gravitam em torno do desenho das políticas públicas e, por fim, o quanto a atuação dos equipamentos públicos tem o viés preventivo em suas ações. No capítulo segundo, adentramos no estudo das invisibilidades no sistema de proteção, perpassando pelas consequências políticas e sociais das vulnerabilidades invisíveis e quais são elas, como também apresentamos uma nova visão do que seria uma ação preventiva. Finalizando, examinamos o aspecto da relação entre sociedade civil e Estado na implementação e execução de políticas públicas de proteção à infância e juventude, com destaque à visão estadocêntrica destas políticas, a execução das mesmas pela sociedade civil organizada e o fundamental apoio institucional aos que já realizam políticas públicas.

Palavras-chave: Prevenção; políticas públicas; educação; vulnerabilidade; infância; juventude.

ABSTRACT

COUTINHO, Joice. **THE PREVENTIVE PERFORMANCE OF PUBLIC EQUIPMENT AND ITS AGENTS IN PUBLIC POLICIES FOR CHILDREN AND ADOLESCENTS.**

Advisor: Prof. Dr. Emiliano Brunet. Rio de Janeiro: UFRJ / FND, 2021. Monograph (Graduation in Law).

This monograph aims to analyze the performance of public facilities and their agents, with regard to prevention, in public policies aimed at children and adolescents, focusing on the State of Rio de Janeiro. The research followed the qualitative method, addressing doctrines, articles, laws and personal interviews. The study goes through the approach of the relationship of public policies with the State and organized civil society, with an emphasis on the System for Guaranteeing the Rights of Children and Adolescents in Brazil, on the fundamentals that gravitate around the design of public policies and, finally, how much the performance of public facilities has a preventive bias in their actions. In the second chapter, we went into the study of invisibilities in the protection system, going through the political and social consequences of invisible vulnerabilities and what they are, as well as presenting a new vision of what preventive action would be. Finally, we examine the aspect of the relationship between civil society and the State in the implementation and execution of public policies for the protection of children and youth, with emphasis on the state-centric vision of these policies, their implementation by organized civil society and the fundamental institutional support for those who have already carry out public policies.

Key words: Prevention; public policies; education; vulnerability; childhood; youth.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. SISTEMA DE PROTEÇÃO: UMA VISÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	17
1.1 Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente	17
1.2 O desenho das políticas públicas	35
1.3 A atuação preventiva dos equipamentos públicos	44
2. INVISIBILIDADES NO SISTEMA DE PROTEÇÃO	53
2.1 Vulnerabilidades invisíveis: consequências políticas e sociais	53
2.2 A ação preventiva	60
3. ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA E JUVENTUDE	69
3.1 Visão estadocêntrica das políticas públicas	69
3.2 Políticas públicas executadas pela sociedade civil organizada	72
3.3 O fundamental apoio institucional	76
CONCLUSÃO	83
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	86

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa teve como objeto analisar a atuação dos equipamentos públicos e seus agentes, no tocante à prevenção, nas políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente, com enfoque no Estado do Rio de Janeiro, bem como despertar os sentidos para a percepção de vulnerabilidades que se apresentam invisíveis aos olhos dos atores que integram o Sistema de Proteção Infanto-juvenil.

A pesquisa visa responder às seguintes perguntas: Dentro do campo de atuação das políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente, quais os papéis dos equipamentos públicos e seus agentes no tocante à prevenção? Haverá um problema no desenho destas políticas ou o problema está na implementação e no engajamento daqueles que as operam? Todas as vulnerabilidades sociais são consideradas por aqueles que elaboram e implementam políticas públicas? Seriam, as políticas públicas, somente atribuição do Estado?

O interesse por este campo de pesquisa se deu em virtude da vivência dos diversos fatores que norteiam a trajetória de adolescente vulnerável, de 15 anos, atendida por uma instituição sem fins lucrativos, instituição esta comprometida com a educação de valores, à motivação como agente multiplicador e, posteriormente, o engajamento voluntário no atendimento a adolescentes, bem como na identificação destas vulnerabilidades e na condução de um novo caminho para os beneficiários e suas famílias.

Para além do interesse pessoal no assunto, o referido tema tem grande relevância social, principalmente se fizermos o recorte da realidade social do Rio de Janeiro. Urgente é a necessidade de se revisar as políticas públicas voltadas a esse público no sentido de tentar evitar o agravamento das vulnerabilidades e do risco social. As nossas políticas ainda são demasiadamente reativas, sendo imperativo tomar medidas preventivas na fase que antecede o desvio de conduta e o seu enquadramento na situação de risco social.

Quanto à metodologia adotada, esta pesquisa seguiu o método qualitativo de pesquisa, abordando doutrinas, leis e entrevistas que fundamentaram a base empírica, perpassando por uma breve abordagem quantitativa com referência a dados estatísticos. A pesquisa realizou-se

de forma exploratória por meio de pesquisas de campo, identificação da atuação dos equipamentos públicos, com traços de pesquisa descritiva quanto ao estudo de doutrinas voltadas à área.

O eixo da pesquisa se deu com base no método dialético proporcionando o debate entre as ideias existentes com as possibilidades de reformulação das políticas públicas, sua implementação e execução com vistas à síntese das ideias para a identificação de fragilidades e para o aperfeiçoamento das políticas públicas por meio de uma visão mais abrangente e a partir de uma atuação preventiva com ênfase na identificação das vulnerabilidades invisíveis, ainda não alcançadas pelo radar das políticas públicas.

Ademais, importante dizer que as análises aqui presentes são localizadas dentro do campo das ciências jurídicas por se compreender o Direito como regra normativa que organiza, garante e movimenta as instituições de proteção à infância e juventude. Portanto, debruçar-se sobre o estudo pretendido significa, em última instância, empenhar-se em identificar lacunas que impedem uma ação mais preventiva da atuação do Direito da Criança e do Adolescente, seus equipamentos e operadores.

Tendo em vista o objetivo desta pesquisa “Compreender a atuação dos equipamentos públicos e de seus agentes, no tocante à prevenção e à proteção, nas políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente”, iniciaremos o estudo pela abordagem do Sistema de Proteção a partir da visão das políticas públicas e da relação com o Estado, com ênfase em três desdobramentos. No primeiro, abordaremos o Sistema de Proteção à Infância e Juventude no Brasil, com ênfase no Rio de Janeiro, seguiremos pelos fundamentos que gravitam em torno do desenho das políticas públicas e, por fim, analisaremos o quanto a atuação dos equipamentos públicos tem o viés preventivo em suas ações.

O Sistema de Proteção à Infância e Juventude, também chamado de Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente, reúne os mais variados órgãos, entidades, programas e serviços destinados ao atendimento de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias.

Estes entes, reunidos, denotam a necessidade de atuarem de forma articulada entre si, tal qual previsto pelo art. 86, da Lei nº 8.069/1990, na certeza de que é por meio da ação conjunta

e integrada de todos que o objetivo do Sistema de Proteção será alcançado: a Proteção Integral infanto-juvenil, propagada, desde o início, pelo art. 1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Há que se destacar que as políticas públicas são meios de concretização dos direitos garantidos pelas leis de um país. Quando nos referimos aos direitos da criança e do adolescente, com foco mais específico no título da prevenção, observamos que o papel da política pública está também na proteção destes direitos.

Pensar as políticas públicas pelo viés da concretização de direitos garantidos por leis nos exige uma busca ativa voltada ao papel dos equipamentos públicos e seus agentes, no sentido de responder perguntas como: Quem implementa? Quem atua? Como atuam? Quem fiscaliza? É apenas atribuição do Estado?

Dando continuidade, no capítulo segundo, adentraremos ao estudo das invisibilidades no sistema de proteção, perpassando pela identificação das mesmas e suas consequências políticas e sociais da não percepção das vulnerabilidades invisíveis, como também apresentaremos uma nova visão do que seria uma ação preventiva, resignificando este conceito.

Neste capítulo, cabe dar destaque à deficiência de pesquisa, artigos e doutrinas que tratem da prevenção e das vulnerabilidades no sentido que esta pesquisa busca dar. Portanto, ressignificar-se-ão alguns conceitos já conhecidos e atribuir-se-ão termos novos ao que se deseja definir, no sentido de ajustá-los ao tema pesquisado e aos resultados desejados. Para se designar coisas novas, são necessários termos novos.

Iniciando pela noção de prevenção, destaca-se que prevenir é ajudar a criança e o adolescente a evitarem atitudes que o vinculem a consequências, não tipificadas como crime, mas que repercutirão ao longo de sua juventude, quiçá na sua vida adulta, o que reforça a necessidade de uma proposta de um trabalho preventivo de orientação e afirmação/mudança de valores sociais e apoio familiar.

Prevenir é ainda diagnosticar as fragilidades que a criança ou o adolescente traz consigo, antes mesmo de que haja um pedido formal de ajuda ou que seu comportamento

negativo indique a necessidade de um cuidado especial, é ir ao encontro da criança e do adolescente, que muitas vezes não consegue dar esse passo por si só, seja por desestímulo cultural e familiar ou mesmo por não identificar que precisa de ajuda. A omissão deste olhar mais apurado dará causa à prática de atos contrários aos valores e até à lei. Faz-se mister identificar as vulnerabilidades ocultas, invisíveis aos olhos comuns, que permeiam a sua vida.

A busca por solucionar o problema em sua base constitui um dos fatores pelos quais carecem os equipamentos públicos voltados à infância e à juventude. Criar somente leis ou aumentar as penas não resolvem problemas que têm uma causa muito anterior ao próprio ato consequente de uma série de fatores, de uma série de vulnerabilidades que não foram detectadas pelos atores responsáveis pela prevenção, sejam eles a família, a escola, os equipamentos públicos e a sociedade como um todo.

Apresentando as análises finais, no capítulo terceiro, trataremos o aspecto da relação entre sociedade civil e Estado na implementação e execução de políticas públicas de proteção à infância e juventude, com ênfase na visão estadocêntrica destas políticas, a execução das mesmas pela sociedade civil organizada e o fundamental apoio institucional aos que já realizam políticas públicas.

De singular importância, o ator representado pela sociedade civil organizada precisa oferecer um trabalho bem estruturado e que apresente diferenciais suficientes para suprir as lacunas deixadas pelo equipamento público que, as mais das vezes, esbarra nas questões administrativas de repasse de verbas, prestação de contas, exercício de funções fiscalizatórias, o esgotamento da máquina pública como um todo, etc., deixando de atuar propriamente na identificação, planejamento e execução de medidas de proteção e prevenção ao agravamento das vulnerabilidades sociais, necessitando de parceiros para este importante trabalho.

A sociedade civil organizada executa um importante papel no trato das mencionadas vulnerabilidades sociais, incluindo aquelas que muitas vezes são invisíveis ao radar da implementação das políticas públicas. Estes entes em muito poderiam contribuir se fossem mais bem apoiados pelos equipamentos públicos que integram o sistema de proteção e que não conseguem atuar na identificação e no trato destas vulnerabilidades, considerando fatores diversos que foram abordados nesta pesquisa.

Um trabalho de qualidade que apresenta resultados significativos deve ter por base alguns valores no trato individual da criança e do adolescente. Ainda que o trabalho ou projeto social seja realizado com turmas numerosas, o olhar individual precisa estar presente, bem como o cuidado com as reações e atitudes que precisarão ser lapidadas, aliando o respeito do grupo ao acolhimento individual daquela criança ou adolescente que apresenta algum comportamento contrário ao esperado em uma vida social organizada.

O olhar humanizado é fator fundamental para trabalhar a mudança de comportamento, a começar pela mudança de pensamentos. Ir ao encontro da criança e do adolescente, despertar o interesse em ser melhor e superar-se a si mesmo é fator agregador nesse trabalho de prevenção, uma vez que a criança/ adolescente-problema, muito certo de si, as mais das vezes não procura melhorar-se voluntariamente.

Por meio da apresentação de novos modelos edificantes, o olhar dos pequeninos começa a voltar-se para o futuro, operando-se uma nova agregação de valores, antes corrompidos pelo meio em que está inserido dia a dia ou mesmo pela falta de modelos verdadeiramente edificantes. No que se refere à mudança de paradigmas, o autoconhecimento e o fortalecimento da autoestima fazem com que esta criança ou adolescente passe a acreditar mais em si, em seus pontos fortes que antes, ou ele não acreditava (baixa autoestima) ou reforçava o lado ruim para parecer mais forte, como muitas vezes observa-se nos grupos que causam vandalismo e destruição.

Para tanto, o apoio institucional daqueles entes referidos no capítulo primeiro mostra-se fundamental para que as ações mencionadas tenham este viés de cuidado, proteção e prevenção e possam ser realizadas por entidades da sociedade civil organizada, atuando como extensão dos equipamentos públicos sob sua orientação, condução, apoio e reconhecimento.

1. SISTEMA DE PROTEÇÃO: UMA VISÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente

A infância e a juventude têm sido foco de políticas de ação ou omissão do Estado, ao longo da história, bem como objeto da ação da família e da sociedade e como um todo. O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente no Rio de Janeiro é composto por uma vasta rede, formada por órgãos, entidades, serviços governamentais e não governamentais, que atuam na ampliação, aperfeiçoamento e fiscalização dos direitos previstos, bem como asseguram o cumprimento e a execução das políticas públicas voltadas a este público.

Há que se destacar a evolução histórica do Sistema de Proteção Infanto-juvenil no Brasil e a evolução do conceito atribuído à criança e ao adolescente, identificando o relevante papel da Constituição de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, para tornar possível a compreensão das origens do referido sistema e do tratamento dado à criança e ao adolescente.

Intimamente ligada às instituições religiosas, o nascimento da política de atendimento à infância e à adolescência no Brasil tem suas origens no período colonial, ligado à missão de catequese instituída pela igreja, voltada a separar as crianças, índias e mestiças, dos adultos objetivando livrar a luz da ingerência dos seus pais e quando possível influenciá-los com as ideias vindas da “civilização”, formando assim a nova cristandade. Criadas por Manuel da Nóbrega, em 1551, as Casas de Recolhimento para meninos eram administradas pela Companhia de Jesus¹ e foram seguidas de outras casas e colégios criados neste mesmo período².

¹ Sobre a instituição Companhia de Jesus cabe destacar o dizer de Francisco Pilotti e Irene Rizzini em “A arte de governar *crianças*: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil”, pág.: 167: “Construindo casas e colégios, atraindo para junto de si os filhos dos índios e mestiços, amparando de órfãos portugueses e brasileiros, ocupando-se das famílias e dos filhos dos portugueses, foram os jesuítas, por mais 200 anos, os educadores do Brasil [...]. Em 1585 a Companhia de Jesus já havia fundado no Brasil três Colégios (Bahia, Rio de Janeiro e Pernambuco) e cinco Casas (Ilhéus, Porto Seguro, Espírito Santo, São Vicente, São Paulo)”

² AMIN, Andréa Rodrigues. Curso de Direito da Criança e do Adolescente. Aspectos teóricos e práticos. 13. Ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 51.

Mais a frente, vivenciamos o momento de existência dos sistemas das Rodas de Expostos, criadas por iniciativa da Santa Casa de Misericórdia, devido ao crescente número de crianças recém-nascidas deixadas nas portas de conventos, igrejas ou até mesmo nas ruas. As Casas dos Expostos, Depósito dos Expostos ou Casas de Roda tinham em sua construção um espaço composto por uma roda de madeira com eixo giratório, o que possibilitava o depósito da criança e a entrega para criação, sem a identificação do responsável, bastava depositar a criança e girar a roda para dentro do local.

O sistema de rodas perdurou por quase três séculos no Brasil, sendo utilizado em larga escala, especialmente voltado para recém-nascidos, órfãos ou doentes, ou àqueles que desejavam esconder os filhos havidos de relações obtidas fora do casamento. Sobre o referido Sistema, em nosso Código Penal havia a previsão de um tipo penal relacionado ao tempo posterior ao que existiu a Roda de Expostas, sendo punível a exposição de crianças: “Exposição ou abandono de recém-nascido - Art. 134 - Expor ou abandonar recém-nascido, para ocultar desonra própria: pena - detenção, de seis meses a dois anos”.

Os primeiros sinais de participação do poder público no sistema de proteção à infância e juventude se deram por meio das chamadas Casas de Correção destinadas a crianças ou adolescentes envolvidos em atos ilícitos, assim como a criação de outros internatos como o Asilo de Meninos Desvalidos, criado no ano de 1875, que objetivava internar meninos encontrados nas ruas em razão da miséria, do abandono ou da ausência da família.

Somente no final do período do Império observou-se a formação de bases para intervenção mais efetiva do poder público no atendimento à criança e ao adolescente, o que antes era delegada à filantropia privada ou a caridade religiosa. Influenciadas pela conjuntura política e socioeconômica vivenciada na segunda metade do século XIX, pela abolição da escravatura, pela proclamação da república e pela crescente migração do campo para as cidades, as situações de delinquência, carência e miséria tornaram-se mais evidentes no país, exigindo assim uma postura mais ativa do Poder Público.

Nos primeiros anos da República observa-se a intervenção do Estado de forma mais atuante, cabendo destacar a criação, em 1903, da escola Correccional 15 de Novembro trazendo em seu escopo a proposta educativa e de encaminhamento à integração da criança ao trabalho tendo como objetivo oferecer educação física e moral aos menores abandonados e

recolhidos diante da ordem das autoridades competentes. Esse mesmo encaminhamento tinha a estratégia dos asilos e orfanatos. Já os viciosos, vagabundos e ébrios habituais eram tratados conforme a estratégia de repressão e levados pela polícia às prisões comuns. As estratégias dominantes se baseavam em integrar pelo trabalho ou dominar pela repressão³.

Ainda, como indicador das estratégias, o Estado combina sua intervenção na área da infância com figuras de repressão, tendo o apoio do chefe de polícia do Rio de Janeiro que também ajuda a fundar asilos em 1908. Ressalta-se que o Código Penal, em seu art. 30, considerava imputáveis os menores até nove anos, usando o critério do discernimento, e os de nove a quatorze anos, inimputáveis somente para crimes, não incluindo as contravenções.

Este período foi marcado pela proliferação de males urbanos e por epidemias de grande escala, dando origem ao movimento higienista, baseado em métodos racionais e científicos para o atendimento da população infanto-juvenil, passando a ser compreendida como o futuro da nação, gerando fundamental questionamento ao modelo de assistência praticada até o presente momento.

Os conhecimentos médicos referentes ao saneamento e à higiene coletiva eram aplicáveis a todos os segmentos da sociedade, por indivíduos de quaisquer classes sociais serem atingidos pelas epidemias. Porém, detectadas as principais causas e dominados os focos das doenças que assolavam a população, não tardaria a emergir novas aplicações dos conhecimentos adquiridos pela chamada medicina higienista. Este ponto é de particular interesse para nós sob dois aspectos: o primeiro refere-se ao fato de ter sido a família alvo privilegiado dos higienistas. Era preciso sanear a família para atingir a sociedade como um todo. E a criança era uma ponte direta de acesso à família. O segundo aspecto diz respeito à correlação de forças que se estabeleceu entre as instâncias médica e jurídica. (...) Por ora vale assinalar que, não por acaso, médicos e juristas debruçaram-se sobre a criança, produzindo novos saberes que indicavam a consciência da importância da infância para o ideal de nação civilizada almejado pelas elites intelectuais que dirigiam o país. No que tange a infância, o movimento higienista não teve expressão significativa no corpo legislativo do período. No entanto, ele viria a contribuir de forma decisiva no sentido de abrir caminho para que outro movimento - o jurídico - assumisse papel protagônico junto à família⁴.

O enfraquecimento da ideia não intervencionista do Estado começa no início do século XX, quando a ideia de investimento na criança como garantia do futuro da nação brasileira

³ PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene. A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência no Brasil. 3ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011. p. 122.

⁴ Ibidem. p. 129.

consolidou-se entre médicos e juristas, despertando o interesse do estado e fazendo surgir as primeiras políticas públicas dedicadas a esta população.

O marco de início da rede de assistência pelo estado foi baseada nas ideias do movimento higienista e, conseqüentemente, na implementação de políticas ligadas ao controle sanitário das camadas menos favorecidas da sociedade. Sendo também caracterizada pela manutenção do sistema de acolhimento de crianças e adolescentes pobres ou em conflito com a lei em instituições, oficiais ou conveniadas, que funcionavam em regime de internação.

Como primeiro movimento regulamentar voltado à atenção estatal a crianças e adolescentes pobres ou envolvidos com atos ilícitos, a promulgação do Código Mello Matos (1927) foi a primeira legislação consolidada em matéria de atendimento a criança e adolescente. Pretendia-se dar tratamento diferenciado ao segmento infanto-juvenil, o que se confirma com a categorização dos menores em abandonados e delinquentes, sendo aqueles tratados como vítimas e estes, como perigos à sociedade, de acordo com a situação de desamparo ou dos delitos em que se envolvesse. O art. 1º do referido código definia a delinquência e o abandono, indicando que o “menor de 18 anos, será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção contidas neste código”.

O referido código trouxe em sua metodologia a distinção entre menor “abandonado” e “delinquente”, aqueles considerados pobres, abandonados diante de situação de maus tratos ou pela falta dos pais ou representantes legais, tinha-se para com eles uma atitude assistencial, já aqueles que cometem infrações e eram considerados perigosos ou delinquentes, a atitude diante deles era de repressão.

Inicialmente o atendimento a esta população concentrava-se no juízo de menores que tinha a função de organizar a rede de assistência, fiscalizar as instituições, bem como aplicar medidas de caráter protetivo ou repressivo aos referidos menores. Havia previsão legal para que o juiz decidisse os destinos das crianças, fosse a decisão por sua internação, colocação em família substituta, adoção, ou ainda, pela punição dos pais ou responsáveis que não cumpriram com seus deveres familiares.

Durante o governo de Getúlio Vargas, foram instituídos órgãos federais destinados à organização do atendimento a criança e o adolescente como o Serviço de Assistência aos

Menores (SAM), estabelecido em 1941; a Legião Brasileira de Assistência (LBA), criada em 1946; e os diversos serviços de proteção à maternidade e a infância, da área da saúde, articulados pelo Departamento Nacional da Criança (DNCr).

Com a criação dos diversos órgãos voltados a execução de políticas para a infância e a juventude, coube ao Juízo de Menores, no que diz respeito à rede de assistência, tão somente a fiscalização das instituições.

O Sistema de Assistência aos Menores sofreu duras críticas ligadas a sua estrutura administrativa e até por corrupção, além das acusações de maus-tratos e pela precariedade das instalações dos estabelecimentos aos quais os menores eram direcionados, culminando em sua extinção quando do estabelecimento do governo militar, na década de 1960.

Concomitantemente à extinção do SAM, foi estabelecida a Política Nacional do Bem-estar do Menor (PNBEM), formada com base nas críticas feitas ao sistema de atendimento anterior. Esta política era organizada pela Fundação Nacional do Bem-estar do Menor (FUNABEM), criada em 1964, a quem foi atribuída autonomia administrativa e financeira objetivando o cumprimento de sua missão, que consistia na elaboração e na implantação da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, mediante a avaliação dos problemas existentes, planejamento das soluções, bem como a orientação, a coordenação e a fiscalização das entidades executoras desta política⁵.

Órgão dirigido pela Funabem, as Fundações Estaduais do Bem-estar do Menor (FEBEM) tinham o dever de prevenção e de ação contra o processo de “marginalização do menor”, como também o dever de correção daqueles já “marginalizados”. O “menor” não deveria ficar à margem da vida considerada normal conforme padrão social e moral dominante, a “marginalização era definida como afastamento progressivo do processo normal de desenvolvimento”. Era o conceito de normalidade social que predominava naquele momento⁶.

⁵ Art. 5º da Lei n. 4.513/64.

⁶ FALEIROS, Vicente de Paula. Políticas para a Infância Adolescência e Desenvolvimento. Políticas sociais - acompanhamento e análise. Ipea, 2005, p. 12.

Com esta nova política de assistência, o público alvo passou a ser não somente a criança e o adolescente, mas estendeu os objetivos também ao atendimento da família, sendo a principal estratégia a implementação de programas de prevenção e de tratamento, a serem elaborados por equipes técnicas especializadas. No entanto, com a política repressiva do governo militar, não foi possível o desenvolvimento da referida estratégia de atendimento, limitando-se as ações à internação dos menores que agiam “fora do padrão de normalidade” esperado pela sociedade, com o discurso de ressocialização, o que nos parece bem contraditório, pois afastá-los da sociedade não os ensinaria a viver em sociedade.

Consolidado ao longo do século XX, na formulação de direitos e políticas públicas no âmbito da infância, o termo *situação irregular* era compreendido como a privação das condições de subsistência, de saúde e de instrução, por omissão dos pais ou responsáveis, além da situação de maus tratos e castigos, de perigo moral, de falta de assistência, de desvio de conduta por desadaptação familiar ou comunitária, e de autoria de infração penal. A pobreza por si só era condição para uma situação irregular, ou seja, uma situação de exceção.

Em 1979 houve a promulgação de um novo Código de Menores, momento em que, na década de 80, havia uma transição na política em direção à democratização do país com diversos debates relacionados a garantir direitos humanos, igualmente pela reivindicação pela participação da população na gestão pública. Este movimento culminou na promulgação da Constituição de 1988. Os debates a respeito do direito da criança e do adolescente também fizeram parte desse momento histórico, o que resultou na inclusão dos capítulos III e VII da Constituição, em especial o art. 227, que elevou a criança e o adolescente à condição de sujeito de direitos, dignos de proteção especial, como já ocorria em normativas internacionais. Este foi o marco da instituição da proteção integral.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, 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.

Com a política da proteção integral e um sistema administrativo descentralizado, não houve mais espaço para a existência do Código de Menores, centralizador e repressivo, dando espaço então à promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990,

representando uma nova ordem jurídico-social, sendo o marco definitivo de uma nova política de atendimento.

Em um momento histórico singular, vivemos a ascensão das crianças e adolescentes à doutrina da proteção integral. Anteriormente tratados apenas como objetos de proteção e tutela pela família e pelo Estado, hoje vemos o avanço de tê-los elevado à “condição de sujeitos de direito, beneficiários e destinatários imediatos da doutrina da proteção integral”⁷, agora com a sua tutela de responsabilidade ampliada ao Estado, à família e à sociedade como um todo.

O advento do Estatuto da Criança e do Adolescente trouxe mudanças significativas na concepção de garantia de direitos da criança e do adolescente, valendo destacar a narrativa de Antonio Carlos Gomes da Costa⁸ a esse respeito:

O Estatuto da Criança e do Adolescente introduz mudanças tão profundas e amplas nas políticas públicas dirigidas à infância e à juventude brasileiras que não é exagerado afirmar que ele promove, literalmente, uma revolução copernicana neste campo. [...] Ao revogar o velho paradigma, representado pelas Leis 4.513/64 (Política Nacional do Bem-Estar do Menor) e 6.697/79 (Código de Menores), o estatuto cria condições legais para que se desencadeie uma verdadeira revolução, tanto na formulação das políticas públicas para a infância e a juventude como na estrutura e funcionamento dos organismos que atuam na área. Estamos, portanto, diante da possibilidade de virar a página, não de duas décadas de regime autoritário, mas de quase quinhentos anos de práticas equivocadas nas relações do Estado e da sociedade brasileiros com um dos contingentes mais vulneráveis e frágeis da nossa população: as crianças e os adolescentes.

A revolução causada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente deu origem ao que hoje chamamos de Sistema de Garantia de Direitos (SGD), que consiste no conjunto de elementos capaz de efetivar a doutrina da proteção integral, garantindo a crianças e adolescentes direitos previstos na lei, elementos esses representados por órgãos, programas, entidades, serviços, etc.

O Sistema de Garantia de Direitos, além dos elementos que o compõem, conta também com diversos subsistemas tais quais o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de

⁷ AMIN, Andréa Rodrigues. Curso de Direito da Criança e do Adolescente. Aspectos teóricos e práticos. 13. Ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 49.

⁸ COSTA, Antonio Carlos Gomes da. Brasil Criança Urgente: a Lei 8069/90 - o que é preciso saber sobre novos direitos da criança e do adolescente. São Paulo: IBPS, 1990. p. 38.

Assistência Social (SUAS), o Sistema Educacional, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), entre outros, todos objetivando o atendimento a situações peculiares envolvendo crianças e adolescentes.

A política de atendimento, inaugurando sua nova visão, após o advento do Estatuto da Criança do Adolescente, assentou-se na parte especial do referido estatuto, sendo a política de atendimento “o conjunto de instituições, princípios, regras, objetivos e metas que dirigem a elaboração de planos destinados à tutela dos direitos da população infantojuvenil, permitindo, dessa forma, a materialização do que é determinado, idealmente, pela ordem jurídica”.⁹

A política de atendimento representa a operacionalização do eixo estratégico da promoção dos direitos humanos. Tem sua estrutura firmada nas bases da proteção integral, estabelecida pelo art. 227, da Constituição Federal de 1988, ratificada no art. 86, do Estatuto da Criança do Adolescente: “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”.

Esta nova política fez com que os atores públicos passassem ao papel principal no desenvolvimento das ações voltadas à criança e ao adolescente, conforme as demandas de cada localidade. Junto ao poder público estão as entidades e organizações da sociedade civil organizada, ou terceiro setor, cuja atuação, de forma articulada e integrada aos órgãos governamentais, visa a proteção e efetivação de direitos.

As linhas de ação da política de atendimento representam o mínimo necessário para a construção e o desenvolvimento dos direitos da criança e do adolescente, indicados pela legislador como imprescindíveis. Como acrescenta Edson Seda: são “âmbitos operativos juridicamente reconhecidos como espaços de agir humano necessários a consecução dos fins sociais aqui o estatuto se destina”¹⁰.

Ademais o art. 87, do Estatuto, indica as linhas de ação da política de atendimento:

⁹ TAVARES, Patrícia Silveira. In: Curso de Direito da Criança e do Adolescente. Aspectos teóricos e práticos. 13ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 524.

¹⁰ SÊDA, Edson. Art. 87. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA, Mayra; CURY, Munir (coord.). *Estatuto da Criança e do Adolescente comentado*. Comentários jurídicos e sociais. 13ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 554.

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

I - políticas sociais básicas;

II - serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social de garantia de proteção social e de prevenção e redução de violações de direitos, seus agravamentos ou reincidências;

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.

VI - políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes;

VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos.

O Sistema de Garantias de Direitos da criança e do adolescente tem por objetivo principal a proteção integral do público alvo e para isso ele conta com monitoramento constante e recursos públicos, cujo orçamento tem como prioridade o destino à infância.

Parte integrante da nova política de atendimento, os FUNDOS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE representam uma inovação trazida pelo legislador na construção dessa nova política de atendimento. Representam fundos especiais que são parcelas de recursos financeiros recebidos pelo poder público destinados a execução de determinados objetivos, regido por princípios e regras próprias. Podem ser definidos como “produtos de receitas específicas que, por lei, se vinculam a realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”¹¹.

São compreendidos como “recursos destinados ao atendimento das políticas, programas e ações voltadas para o atendimento dos direitos das crianças e dos adolescentes, distribuídos mediante deliberação dos conselhos de direitos nos diferentes níveis de governo”¹² e disciplinados pela Constituição Federal nos arts. 165 a 169, pela Lei nº 4.320/64 nos arts. 71 a 74, na Lei nº 8.666/93 e nos arts. 88, IV, 154, 214 e 260 a 260-L, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

¹¹ Art. 71, da Lei nº 4.320/64.

¹² Conselhos e fundos municipais dos direitos da criança e do adolescente passo a passo. Guia elaborado pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais como estratégia de ação no Projeto “Minas de bons conselhos”.

Na prática, os fundos são destinados às instituições de atendimento à criança e ao adolescente que terão sua gestão e fiscalização realizadas pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, por meio de estratégias constantes do plano de ação - documento que reúne as deliberações dos conselhos de direitos - e do plano de aplicação - instrumento operacionalizador das ações planejadas.

Sobre o Plano de Aplicação, vejamos o esclarecimento de Wilson Donizeti Liberati e Públio Caio Bessa¹³:

O Plano de Aplicação nada mais é que a distribuição dos recursos para as áreas prioritárias em relação aos objetivos políticos fixados pelo Conselho. É o “orçamento” do Fundo, o qual integra o orçamento geral da entidade a que esteja vinculado. [...] O Plano de Ação é o documento que faz constar a definição de objetivos e metas, com a especificação das prioridades, que atendam a uma necessidade ou propósito de quem decide. Em termos comparativos, o Plano de Ação é a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, e o Plano de aplicação é a Lei Orçamentária.

Atualmente, o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente é composto por diversos órgãos, dentre eles: Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA); Ministério Público; Vara de Infância e Juventude; Conselho Tutelar; Defensoria Pública; Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA); Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS); Secretaria Municipal de Assistência Social; Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Saúde; Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); Centro de Referência Especial de Assistência Social (CREAS); Centro de Atenção Psicossocial (CAPS); Programas e Políticas de Orientação, Apoio, Convivência; e Conselhos setoriais diversos.

O Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA – define e regulamenta a atuação e a articulação do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente em âmbito nacional, *in verbis*:

Resolução nº 113, de 2006: Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente

¹³ CYRINO, Públio Caio Bessa; LIBERATI, Wilson Donizeti. Conselhos e fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente, p. 225-226.

Capítulo I

Da Configuração do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente

Art. 1º O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

§ 1º Esse Sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade.

§ 2º Igualmente, articular-se-á, na forma das normas nacionais e internacionais, com os sistemas congêneres de promoção, defesa e controle da efetivação dos direitos humanos, de nível interamericano e internacional, buscando assistência técnico-financeira e respaldo político, junto às agências e organismos que desenvolvem seus programas no país.

Art. 2º Compete ao Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, além de garantir a apuração e reparação dessas ameaças e violações.

§ 1º O Sistema procurará enfrentar os atuais níveis de desigualdades e iniquidades, que se manifestam nas discriminações, explorações e violências, baseadas em razões de classe social, gênero, raça/etnia, orientação sexual, deficiência e localidade geográfica, que dificultam significativamente a realização plena dos direitos humanos de crianças e adolescentes, consagrados nos instrumentos normativos nacionais e internacionais, próprios.

§ 2º Este Sistema fomentará a integração do princípio do interesse superior da criança e do adolescente nos processos de elaboração e execução de atos legislativos, políticas, programas e ações públicas, bem como nas decisões judiciais e administrativas que afetem crianças e adolescentes.

§ 3º Este Sistema promoverá estudos e pesquisas, processos de formação de recursos humanos dirigidos aos operadores dele próprio, assim como a mobilização do público em geral sobre a efetivação do princípio da prevalência do melhor interesse da criança e do adolescente.

§ 4º O Sistema procurará assegurar que as opiniões das crianças e dos adolescentes sejam levadas em devida consideração, em todos os processos que lhes digam respeito.

Art. 3º A garantia dos direitos de crianças e adolescentes se fará através das seguintes linhas estratégicas:

I. efetivação dos instrumentos normativos próprios, especialmente da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos da Criança e do Estatuto da Criança e do Adolescente;

II. implementação e fortalecimento das instâncias públicas responsáveis por esse fim; e

III. facilitação do acesso aos mecanismos de garantia de direitos, definidos em lei.

O sistema em questão divide-se em eixos temáticos de atendimentos, os quais no âmbito de **defesa dos direitos humanos** estão as conexões da rede de proteção integral que articulam as normas, ações e instituições que se dispõe a assegurar o cumprimento e a exigibilidade dos direitos instituídos, possibilitando a responsabilização das famílias, nas esferas administrativa, judicial e social, do poder público ou da própria sociedade por não observarem esses direitos ou pela violação dos mesmos. Este eixo conta com a participação de OSCIP's na defesa de direitos e é

constituído pelos órgãos públicos judiciais; ministério público, especialmente as promotorias de justiça, as procuradorias gerais de justiça; defensorias públicas; advocacia geral da união e as procuradorias gerais dos estados; polícias ; conselhos tutelares; ouvidorias e entidades de defesa de direitos humanos incumbidas de prestar proteção jurídico-social.¹⁴

Já no eixo relativo ao **controle social e à efetivação de direitos**, encontram-se as ações direcionadas para a contínua verificação do efetivo respeito às leis, princípios e direitos, por parte do poder público e dos setores da sociedade que prestam serviços de atendimento a crianças e adolescentes com base na legislação vigente. Atuam nesse eixo, as entidades da rede de proteção que desenvolvem suas ações de forma colegiada envolvendo os “conselhos dos direitos de crianças e adolescentes; conselhos setoriais de formulação e controle de políticas públicas; e órgãos e poderes de controle interno e externo definidos na Constituição Federal”¹⁵. Para a efetivação de direitos, prevê o art. 13, do ECA, a comunicação ao Conselho Tutelar os casos de suspeita ou confirmação de maus tratos contra criança ou adolescente, podendo a denúncia ser recebida também pelo “ Juiz da Infância e da Juventude, a polícia, o Promotor de Justiça da Infância e da Juventude, os Centros de Defesa da Criança e do Adolescente e os programas SOS-Crianças^{16,17}, podendo as denúncias serem realizadas por qualquer cidadão.

Por fim, no eixo de **promoção dos direitos**, a política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes operacionaliza-se por meio de três tipos de programas, serviços e ações públicas, são eles:

¹⁴ <http://www.cedca.rj.gov.br/OqueGARANTIADIREITO.asp>

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Ação integrada à Rede Nacional de Identificação e Localização de Crianças e Adolescentes Desaparecidos (REDSAP), voltada para localizar crianças e adolescentes desaparecidos através de fotos divulgadas na mídia em geral e pesquisa em abrigos, com o objetivo de reintegrá-las às famílias. A ação visa também a implantação da cultura da identificação, evitando assim o desaparecimento de crianças em locais de grande concentração de pessoas.

¹⁷ <http://www.cedca.rj.gov.br/OqueGARANTIADIREITO.asp>

“(1) serviços e programas das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, afetos aos fins da política de atendimento dos direitos humanos de crianças e adolescentes; (2) serviços e programas de execução de medidas de proteção de direitos humanos e; (3) serviços e programas de execução de medidas socioeducativas e assemelhadas”¹⁸.

A partir da contextualização efetivada até o presente momento, daremos atenção a alguns equipamentos públicos que integram o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, pontuando algumas de suas funções, atribuições e definições.

Os CONSELHOS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE são “órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária, por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais”¹⁹, possui natureza jurídica de órgãos públicos com a missão institucional de exercer politicamente as opções relacionadas ao atendimento da população infanto-juvenil e, administrativamente, às funções de governo, distinguindo-se, no entanto, dos demais órgãos que compõem a administração pública, uma vez que não possuem personalidade jurídica própria²⁰.

Os referidos conselhos serão criados por lei de iniciativa do poder executivo a qual caberá avaliar as necessidades e peculiaridades de cada ente em que órgão estiver vinculado para delinear a composição paritária dos membros. Cada ente federativo terá competência para formação do respectivo conselho, de forma que não haja limitação quanto a quantidade de seus membros, apenas devendo garantir representação igualitária da sociedade civil organizada e do poder público para que assim as deliberações sejam efetivamente democráticas.

Considerando que o Estatuto conferiu tratamento normativo genérico quanto a regulamentação dos referidos conselhos, nota-se uma dificuldade na definição de suas atribuições, podendo os conselhos serem responsáveis por ações administrativas, de organização de procedimentos administrativos, entre outras.

¹⁸ <http://www.cedca.rj.gov.br/OqueGARANTIADIREITO.asp>

¹⁹ Art. 88, II, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

²⁰ TAVARES, Patrícia Silveira. In: Curso de Direito da Criança e do Adolescente. Aspectos teóricos e práticos. 13ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 592.

O CONSELHO TUTELAR constitui inovação trazida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, a partir do art. 227, da Constituição Federal, não previsto anteriormente no Código de Menores e no Código Mello Matos. Cabe destacar que o Conselho Tutelar representa a divisão de tarefas anteriormente atribuídas ao juiz de menores, como único representante do Poder Judiciário.

A imposição constitucional tornou possível a formação de um órgão composto por pessoas escolhidas pela sociedade, em âmbito municipal, imbuídos das providências destinadas à tutela dos direitos individuais de crianças e adolescentes.

Segundo Wilson Donizete Liberatti e Públio Caio Bessa²¹, há

uma ruptura no conceito de atendimento: a Justiça da Infância e da Juventude terá função eminentemente jurisdicional, ou seja, decidirá os conflitos de interesses e garantirá a aplicação da lei quando houver desvios. Ao atender crianças e adolescentes em suas necessidades político-sociais, o Conselho Tutelar estará cumprindo a missão constitucional da descentralização político-administrativa, no âmbito municipal, fazendo com que os problemas do município sejam resolvidos pelos próprios munícipes.

Conceituado pelo art. 131, do ECA, como “órgão permanente, autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança do adolescente, definidos nesta lei” é composto por cinco membros escolhidos pela comunidade local para o exercício de mandato de 4 (quatro) anos consecutivos, cabendo a recondução por tempo ilimitado, conforme alteração dada pela Lei nº 13.824/2019, art. 132, devendo os mesmos terem idade superior a 21 anos, residir no município a que pertence o referido Conselho e ter reconhecida idoneidade moral, segundo preconiza o art. 133, do ECA.

Art. 132. Em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos, permitida recondução por novos processos de escolha.

Os conselheiros possuem suas atribuições, em sua maioria, elencadas no art. 136, do ECA, não excluindo as demais atribuições complementares constantes do próprio Estatuto.

²¹ CYRINO, Públio Caio Bessa; LIBERATI, Wilson Donizeti. Conselhos e fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente, p. 138.

Art. 136. São atribuições do Conselho Tutelar:

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

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

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.

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

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

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;

VII - expedir notificações;

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

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

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

XI - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural

XII - promover e incentivar, na comunidade e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos em crianças e adolescentes.

Parágrafo único. Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família.

O PODER JUDICIÁRIO do estado do Rio de Janeiro possui vasta área de atuação no Sistema de Garantias de Direitos por meio das Varas de Infância, Juventude e Idoso, bem como por meio da Coordenadoria Judiciária de Articulação e por órgãos auxiliares.

Representada pela figura do Juiz de Infância, as Varas possuem a plena função jurisdicional, caracterizada pela inércia, e o dever de fiscalizar as instituições de atendimento junto ao Conselho Tutelar e o Ministério Público.

Vale destacar a colocação de Galdino Augusto Coelho Bordallo²² quanto ao diferencial de um Juiz de Infância:

²² BORDALLO. Galdino Augusto Coelho. Curso de Direito da Criança e do Adolescente. Aspectos teóricos e práticos. 13. Ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 678.

Para o exercício do cargo de Juiz de Direito da Infância e Juventude, não basta o conhecimento do direito que tem que possuir todos os magistrados, sendo necessário que o profissional se muna de um *plus*. Esse *plus* é a sensibilidade que deverá ter para lidar com as graves situações comportamentais e de crises familiares e para tratar com as crianças e os adolescentes, sempre faltando sua atuação e suas decisões em benefício destes.

Como todo órgão jurisdicional, o Juiz de Direito possui órgãos que auxiliam na realização da atividade judicante, como técnicos, auxiliares, escrivães, oficiais de justiça, equipe interprofissional composta por pedagogos, psicólogos, assistentes sociais e educadores que realizarão a função de comissários.

Com destaque ao tema aqui abordado, os comissários exercem as funções de “fiscalização, de garantia e proteção dos direitos da criança e do adolescente” e tem o dever de “relatar à autoridade Judiciária qualquer ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente e do idoso”²³, entre outras atribuições.

A Coordenadoria Judiciária de Articulação das Varas da Infância e da Juventude e do Idoso do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (CEVIJ) visa, por meio de sua articulação com as Varas de Infância, Juventude e Idoso, garantir os direitos fundamentais, das crianças e adolescentes, elencados na Constituição de 1988, principalmente no art. 227, bem como os princípios da Convenção Sobre os Direitos da Criança da ONU, além de todos os direitos e garantias que as crianças e adolescentes hoje possuem, com a elevação a sujeitos de direito, detentores de proteção integral.

A CEVIJ adota relevante papel na implementação de ações definidas por Planos e Sistemas Nacionais, como o de Atendimento Socioeducativo, de Convivência Familiar e Comunitária ou de Enfrentamento à violência sexual de crianças e adolescentes. Para tanto, a Coordenadoria celebra parcerias e desenvolve ações de sensibilização, mobilização e capacitação dos magistrados e funcionários com atuação na área da infância e da juventude no Estado do Rio de Janeiro, bem como contribui para a tomada de providências nas ações que demandem o envolvimento do Poder Judiciário do Rio de Janeiro como um todo²⁴.

²³ Código de Normas da Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro – Parte Judicial, atualizado em 7/08/2021.

²⁴ <http://www.tjrj.jus.br/web/portal-da-infancia-e-juventude/apresenta%C3%A7%C3%A3o>

Reformulado após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o MINISTÉRIO PÚBLICO tem sua definição no art. 127, da nossa carta magna: “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, tendo suas funções elencadas no art. 129, da mesma.

No tocante ao tema aqui estudado, o Ministério Público possui papel fundamental na garantia, efetivação e promoção dos direitos da criança e do adolescente, conforme previsto no art. 201, do ECA.

Art. 201. Compete ao Ministério Público:

- I - conceder a remissão como forma de exclusão do processo;
- II - promover e acompanhar os procedimentos relativos às infrações atribuídas a adolescentes;
- III - promover e acompanhar as ações de alimentos e os procedimentos de suspensão e destituição do poder familiar, nomeação e remoção de tutores, curadores e guardiães, bem como officiar em todos os demais procedimentos da competência da Justiça da Infância e da Juventude;
- IV - promover, de ofício ou por solicitação dos interessados, a especialização e a inscrição de hipoteca legal e a prestação de contas dos tutores, curadores e quaisquer administradores de bens de crianças e adolescentes nas hipóteses do art. 98;
- V - promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência, inclusive os definidos no art. 220, § 3º inciso II, da Constituição Federal ;
- VI - instaurar procedimentos administrativos e, para instruí-los:
 - a) expedir notificações para colher depoimentos ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado, requisitar condução coercitiva, inclusive pela polícia civil ou militar;
 - b) requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades municipais, estaduais e federais, da administração direta ou indireta, bem como promover inspeções e diligências investigatórias;
 - c) requisitar informações e documentos a particulares e instituições privadas;
- VII - instaurar sindicâncias, requisitar diligências investigatórias e determinar a instauração de inquérito policial, para apuração de ilícitos ou infrações às normas de proteção à infância e à juventude;
- VIII - zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis;
- IX - impetrar mandado de segurança, de injunção e habeas corpus, em qualquer juízo, instância ou tribunal, na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis afetos à criança e ao adolescente;
- X - representar ao juízo visando à aplicação de penalidade por infrações cometidas contra as normas de proteção à infância e à juventude, sem prejuízo da promoção da responsabilidade civil e penal do infrator, quando cabível;
- XI - inspecionar as entidades públicas e particulares de atendimento e os programas de que trata esta Lei, adotando de pronto as medidas administrativas ou judiciais necessárias à remoção de irregularidades porventura verificadas;

XII - requisitar força policial, bem como a colaboração dos serviços médicos, hospitalares, educacionais e de assistência social, públicos ou privados, para o desempenho de suas atribuições.

§ 1º A legitimação do Ministério Público para as ações cíveis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo dispuserem a Constituição e esta Lei.

§ 2º As atribuições constantes deste artigo não excluem outras, desde que compatíveis com a finalidade do Ministério Público.

§ 3º O representante do Ministério Público, no exercício de suas funções, terá livre acesso a todo local onde se encontre criança ou adolescente.

§ 4º O representante do Ministério Público será responsável pelo uso indevido das informações e documentos que requisitar, nas hipóteses legais de sigilo.

§ 5º Para o exercício da atribuição de que trata o inciso VIII deste artigo, poderá o representante do Ministério Público:

- a) reduzir a termo as declarações do reclamante, instaurando o competente procedimento, sob sua presidência;
- b) entender-se diretamente com a pessoa ou autoridade reclamada, em dia, local e horário previamente notificados ou acertados;
- c) efetuar recomendações visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública afetos à criança e ao adolescente, fixando prazo razoável para sua perfeita adequação.

As manifestações do Ministério Público, representadas na pessoa do Promotor de Justiça da Infância e Juventude, devem ser todas fundamentadas e motivadas com bases legais, sendo a sua atuação não limitada somente à aplicação do direito ao caso concreto, mas na busca ativa da solução de problemas, ouvindo, aconselhando e orientando pais e filhos.

Vale dar destaque à colocação de Galdino Bordallo²⁵ quanto ao exercício das funções do Promotor de Justiça de Infância e Juventude:

Para exercer de forma correta as atribuições que lhe foram conferidas pelo legislador, o Promotor de Justiça da Infância e Juventude não pode ser um mero burocrata que se manifesta em todos os processos sob sua responsabilidade e só sai de seu gabinete para se dirigir a sala de audiências. Deve ir à rua, contatar os órgãos representativos da sociedade, conhecer a comunidade com a qual trabalha e se fazer conhecer, conhecer os problemas *in loco* para melhor poder solucioná-los. Este é o Promotor de Justiça desejado pelo povo.

No tocante ao tema aqui abordado, a DEFENSORIA PÚBLICA do estado do Rio de Janeiro atua por meio da Coordenadoria de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente — CDEDICA, na defesa dos direitos da criança e do adolescente, competindo

²⁵ BORDALLO. Galdino Augusto Coelho. Curso de Direito da Criança e do Adolescente. Aspectos teóricos e práticos. 13. Ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 686.

ao Estado, exclusivamente através da Defensoria Pública, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do Art. 5º da Constituição Federal e que esta defesa se caracteriza como indispensável ao pleno exercício da cidadania²⁶

Compete à Defensoria Pública, ainda, a promoção e defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, por meio da atuação nas instituições de acolhimento institucional e familiar, nas instituições de privação de liberdade de adolescentes e no exercício da curadoria especial nos casos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

A Defensoria Pública tem o dever de garantir, com absoluta prioridade, a destinação prioritária de recursos dos quais dispõe para a proteção da infância e da juventude, operando na preservação e reparação dos direitos de crianças e adolescentes vítimas de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, crueldade, opressão, entre outras formas de violência, ou diante de qualquer fato que atente contra seus direitos fundamentais, por ação ou omissão, propiciando-lhes o acompanhamento e o atendimento interdisciplinar, bem como representando a criança e o adolescente nas funções jurisdicionais.

1.2 O desenho das políticas públicas

Iniciaremos este item com alguns questionamentos, uma vez que pensar as políticas públicas pelo viés da concretização de direitos garantidos por leis nos exige uma busca ativa voltada ao papel dos equipamentos públicos e seus agentes, nos remete a questionamentos como: as políticas públicas são exclusivamente elaboradas/ executadas por atores estatais ou podem também ser por atores não estatais? Políticas públicas se referem à omissão ou à negligência do estado ou da sociedade? Políticas públicas se referem somente ação ou a inação também pode ser considerada política pública?

No sentido de conceituar políticas públicas, destaca-se não haver consenso quanto à definição. O termo política pode ter duas dimensões distintas, no entendimento de Norberto Bobbio, traduzido como *politics*, refere-se à atividade e competição políticas; já para Secchi,

²⁶ Cartilha “Defesa e Garantia de Direitos Humanos da Criança e do Adolescente”. Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro – CDEDICA. Rio de Janeiro, 2017, pág. 33.

o termo *policy* se refere às orientações para a decisão e ação, estando a política pública mais vinculada à segunda dimensão de política, sob o termo *policy*, podendo ser considerada como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”²⁷.

Em resposta aos questionamentos iniciais, são apontadas duas abordagens, para referenciar o estabelecimento da política pública: a estatista e a multicêntrica. A abordagem estatista concentra seus esforços analíticos no protagonismo estatal, o qual possuem o monopólio na execução das ações referentes às políticas públicas, indicando que política pública é somente quando emanada de ator estatal. Essa é a ideia defendida por Thomas Dye. Já a abordagem multicêntrica “considera organizações privadas e organizações não governamentais, organismos multilaterais, rede de políticas públicas juntamente com atores estatais protagonistas do estabelecimento das políticas públicas”. “O que define se uma política pública é ou não pública é a sua intenção em responder a um problema público”²⁸. Essa última abordagem permite a qualquer ator social ser protagonista de políticas públicas, desde que o problema a ser enfrentado tenha características públicas.

Alguns entendimentos anteriores quanto à inação constituir política pública acarretam como consequência o fato de todo problema social ser considerado política pública, como as visões de Bachrach e Baratz ao afirmarem que “não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública” e Thomas Dye ao afirmar que política pública é tudo o que os governos “escolhem fazer ou não fazer”, portanto, inação também é uma política pública.

Contudo, este entendimento sofreu modificações ao longo do tempo, sendo necessário o juízo de que para serem transformados em políticas públicas, os problemas públicos precisam estar em equilíbrio entre o que é tecnicamente eficiente e o que é politicamente viável. Deste modo, é possível perceber que a formulação de políticas públicas irá se transformar em projetos, planos, programas que necessitam de monitoramento e análise constantes, visto que, o desenho e a execução das políticas públicas sofrem variações que devem ser adequadas às compreensões científicas e sociais, bem como a suas realidades fáticas.

²⁷ SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 1ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p. 48.

²⁸ Ibidem, p. 51.

Para o fim que desejamos alcançar, consideraremos a definição de políticas públicas dada pela Maria Paula Dallari Bucci, em que a política pública deve ser compreendida “como arranjo complexo, conjunto ordenado de atos”.

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados, visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados²⁹.

Por esta compreensão atribui-se grande importância ao Estado na condição de instituidor das políticas e de elemento decisório na destinação do investimento à política governamental.

No entanto, este conceito apresenta uma fragilidade ao atribuir à ação governamental todo o papel de análise e de implementação das políticas públicas, deixando em segundo plano os atores não governamentais que desempenham papéis variados, compondo o arranjo institucional complexo, no conjunto de ações necessárias ao sucesso das políticas a serem implementadas. Sobre o estadocentrismo das políticas públicas, trataremos mais adiante nesta pesquisa.

Há que se destacar que as políticas públicas podem ser vistas como meios de concretização dos direitos garantidos pelas leis de um país. Quando nos referimos aos direitos da criança e do adolescente, com foco mais específico no título da prevenção, observamos que o papel da política pública está também na proteção destes direitos, no entanto a formulação das políticas se dá com base em problemas já estabelecidos, quando os direitos já foram violados e as vulnerabilidades agravadas, carecendo de ações com viés preventivo, que consistem em implementar políticas para proteger direitos que ainda não foram violados, pois, uma vez violados os direitos, as políticas deixam de ser de proteção e passam a ser políticas de resgate de direitos com vistas ao retorno ao *status quo ante*.

²⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

Buscaremos identificar no desenho ou no arranjo das referidas políticas, lacunas que indiquem esta falha na identificação de vulnerabilidades e na carência de ações verdadeiramente preventivas, lançando um breve olhar sobre o ciclo das políticas públicas.

A formulação de políticas públicas consiste em um processo que compreende elementos principais: definição da agenda e definição de alternativas. A definição da agenda envolve o direcionamento da atenção em torno de questões ou problemas peculiares; já a definição de alternativas consiste na exploração e no desenho de um plano possível para a ação³⁰.

A apresentação da formulação no contexto do ciclo de políticas públicas foi percebida em diversos estudos, sendo identificada como a etapa inicial, a qual se seguem, comumente, as fases de tomada de decisão, implementação e avaliação.

Assim, a formulação pode ser caracterizada como uma etapa pré-decisória, ou seja, anterior a qualquer atividade de formalização de uma política, envolvendo fundamentalmente a identificação de problemas que requerem atenção governamental (definição da agenda) e uma busca inicial por soluções possíveis, confrontadas com seus custos e efeitos estimados (definição de alternativas).³¹

Vista em comparação com o início do ciclo das políticas públicas, a fase de formulação tem papel relevante no processo de produção de políticas públicas, pois a forma como o problema é abrangido pelos atores políticos e o modo pelo qual ele é definido, na fase de agenda, norteará todo o debate que dará base às escolhas no processo decisório e influenciará as ações nos momentos de implementação e avaliação.

No marco da formulação, ponto de partida para a implementação de uma política pública, podemos observar um indicador que nos ajude a compreender o fato de as políticas públicas não serem preventivas. Se uma política pública passa a ser considerada a partir de um problema, que pode ser abrangido pelos atores políticos e incluído na agenda, isso denota que as políticas serão sempre a partir de um problema já estabelecido, agora se considerada a partir de problemas pré-estabelecidos, mas que ainda não estejam visíveis ao radar dos atores incumbidos da identificação para inclusão em agenda, abre-se um leque de possibilidades para olhar para vulnerabilidades que ainda não se estabeleceram como problemas graves, mas que representam a base do desencadeamento de violações de direitos por parte dos outros e dos

³⁰ CAPELLA, Ana Cláudia Niedhart. *Formulação de Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2018, p. 07.

³¹ *Ibidem*, p. 10.

próprios adolescentes, o que nesta pesquisa chamamos de vulnerabilidades invisíveis, como veremos mais adiante.

O desenho de uma política pública segue um ciclo que representa a organização do processo feita de maneira temporal, tratando de definir uma forma de visualizar e interpretar a política pública em fases e sequências organizadas de maneira interdependente, este ciclo, o ciclo das políticas públicas, consiste na divisão em fases para organização desde a identificação do problema até a sua implementação, encerrando com a avaliação. No entanto, este ciclo não deve ser entendido de maneira linear ou cronológica uma vez que as diversas fases podem ocorrer em tempos distintos. Para fins de clareza metodológica utilizaremos a ideia cronológica, destacando que adotar o ciclo das políticas públicas é a possibilidade de organizar o entendimento da complexidade por trás de uma política pública.

Uma política pública inicia com a identificação do problema ou da situação problema; perpassando pela fase de inclusão na agenda dos problemas identificados; passa-se ao momento da formulação de alternativas; em seguida vem a tomada de decisão; na sequência observamos a etapa de implementação da política pública; por fim ocorre a fase de avaliação. Destaca-se que este ciclo pode ser maior ou menor, de acordo com a escolha metodológica. Aqui adotaremos um ciclo mais detalhado para darmos enfoque ao que chamamos de desenho das políticas públicas.

Pode-se dizer que uma política pública inicia seu desenho ou seu arranjo institucional com a IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA, mas não basta que o problema seja socialmente relevante, é preciso que o problema social alcance o status de política pública. Para tal, o problema deve ser considerado como passível de ser incluído na agenda, ainda que não haja condições para sua execução, uma vez que o fato de existirem possíveis soluções para um problema não garante a sua aplicabilidade. Para a desejada inclusão na agenda é preciso que o problema público tenha efeitos qualitativos ou quantitativos na sociedade. Sendo assim os atores políticos vão interpretar e classificar o que é ou não um problema público e quando ele se torna relevante para a sociedade.

Os elementos destacados no item anterior representam a difícil questão de INCLUSÃO NA AGENDA, que “abrange um complexo processo de disputa por atenção e resume o principal objetivo dos estudos sobre agenda: analisar o processo pelo qual problemas são

considerados mais (ou menos) relevantes ao longo do tempo, elemento chave para compreender a ação (ou a falta de ação) governamental”³².

Ressaltamos aqui a dificuldade de as vulnerabilidades que são invisíveis vencerem a “disputa por atenção” para que ações preventivas tenham destaque para a inclusão na agenda, uma vez que não são alcançadas por aqueles que instituem a ação governamental.

O processo de construção de agenda envolve um conjunto de atores para a definição dos temas que ingressarão na agenda política e serão – ou não – transformados em políticas públicas. Os diversos atores que integram o processo de formação da agenda para a produção de políticas públicas podem ser divididos em dois tipos: formais, que são aqueles que atuam diretamente na seara política, que são o Executivo, Legislativo, Judiciário e os partidos políticos. Podem ser informais aqueles que atuam na política indiretamente e na busca de objetivos próprios, voltados ao seu fim social, como a mídia, os sindicatos, o ramo empresarial como um todo, as organizações sem fins lucrativos, os movimentos sociais, entre outros.

O processo de formação da agenda pode também ser visto como um conjunto de temas ou problemas que em determinado momento são colocados ou tidos como importantes, podendo ser entendido como estratégico quando consegue permear o programa do governo, dando origem à agenda formal ou institucional, onde estão contidas as questões consideradas constantes do enfrentamento público.³³

O processo de formação da agenda, como vimos anteriormente, corresponde ao momento em que um problema desperta a atenção do governo e passa a ser considerado seriamente pelos tomadores de decisão. A DEFINIÇÃO DE ALTERNATIVAS refere-se à formulação propriamente dita, momento em que diferentes cursos de ação como alternativas, propostas e soluções são avaliadas para que seja definida uma forma de lidar com uma questão. Esta fase do ciclo das políticas públicas é inerentemente política, sendo a definição de alternativas um instrumento de poder.³⁴

³² CAPELLA, Ana Cláudia Niedhart. *Formulação de Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2018, p. 14.

³³ SECCHI, Leonardo. *Modelos organizacionais e reformas da administração pública*. In: *Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Ed UnB, 2009, p. 83.

³⁴ CAPELLA, Ana Cláudia Niedhart. *Formulação de Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2018, p. 21.

Nesta fase do processo busca-se estruturar, com clareza as bases da política a ser implementada. Formular alternativas ou encontrá-las é definir o que será abordado ou contemplado dentro de um problema. Neste momento em que, geralmente são elaborados os programas e estratégias da ação, eles podem ser instituídos de maneira concreta, isto é, com objetivos e metas claras, assim como regras e condutas a serem seguidas, podendo aparecer também com vastas questões e sem muito empenho de concretização.

A seleção de alternativas abarca atores governamentais e não-governamentais em um processo de debate sobre como o Estado pode lidar com problemas públicos. Parte relevante desse debate está ligada aos meios que os governos têm a sua disposição para lidar com esses problemas, ou seja, aos seus instrumentos ou ferramentas. “Assim, um aspecto fundamental da formulação é compreender que as políticas públicas são desenhadas por meio dos instrumentos, capazes de traduzir as intenções dos formuladores de políticas em um conjunto de ações concretas”³⁵.

Retomamos aqui o já debatido ponto em que muito se atribui ao Estado quando os meios de lidar com os problemas considerados para a implementação de alguma política podem encontrar-se inseridos na sociedade civil e os atendimentos que já executa formal e informalmente.

Fazendo uso da palavra da Ana Claudia Capella quanto ao desenho das políticas traduzir as intenções dos formuladores, destacamos novamente a necessidade de propagação da ideia de os atores e equipamentos públicos darem atenção às vulnerabilidades invisíveis e às ações que sejam verdadeiramente preventivas uma vez que são esses atores os responsáveis pelas políticas públicas em nosso país.

Vencida a fase de levantamento de alternativas viáveis à implementação das políticas públicas, passamos ao momento da TOMADA DE DECISÃO. Ao tomar a decisão de implementar uma política pública acredita-se que houve, no mínimo, um equilíbrio entre as forças existentes no período anterior à tomada de decisão.

³⁵ CAPELLA, Ana Cláudia Niedhart. *Formulação de Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2018, p. 34.

Nesta fase, cabem também estudos atinentes aos processos decisórios, sobre o papel da burocracia na formulação de políticas públicas, sobre a relação Executivo/Legislativo na aprovação de projetos de lei e emendas constitucionais, sobre a influência do Poder Judiciário nas políticas desenhadas pelos demais poderes, sobre grupos de interesse e pressões políticas e sobre programas governamentais.

Uma vez elaborada a política, processo este que conta com participação de políticos e da burocracia pública atuando conjuntamente, ela precisa ser IMPLEMENTADA. Neste momento, as políticas públicas que serão implementadas são resultantes das regras delimitadas pelos atores políticos, sendo adaptadas conforme o contexto histórico, socioeconômico e político do momento da sua implementação.

Um dos momentos mais delicados do ciclo das políticas públicas está na fase de AVALIAÇÃO, que é muito negligenciada pelos governos, mas que se configura fundamental para o sucesso e continuidade da política implementada.

Uma vez implementada, a avaliação demonstrará aos governos se os seus objetivos foram ou não atingidos e se foram atingidos da melhor maneira possível. Ela indica os caminhos a serem seguidos para a correção dos problemas e a adequada execução da política, com vistas a atingir os resultados desejados e, conseqüentemente, o sucesso do governo naquela área ou política.

É comum o questionamento quanto ao real efeito da política administrada e se o problema em questão foi resolvido ou minimizado. Para tal questionamento, a avaliação é fundamental, funcionando como indicador da política em curso. A avaliação deveria ser apta a construir um panorama que possibilitasse a continuidade da implementação/ execução da política, em caso de resultados positivos, ou sua revisão ou extinção, nos casos de resultados distantes do esperado.

Compreender o processo das políticas públicas requer aprofundar o olhar nos arranjos institucionais que dão suporte à implementação das mesmas, compreendendo o conceito de arranjos institucionais como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”, sendo os arranjos que determinam a capacidade de o Estado implementar

políticas públicas, bem como dotam o mesmo dos recursos necessários capazes de fazê-lo executar seus objetivos. “O arranjo político-institucional se constitui não pela existência de vários atores, mas, sobretudo, pelos papéis que estes desempenham e como interagem entre si”,³⁶.

É importante compreender o dificultoso arranjo de formulação e implementação das políticas públicas, em que não se percebe um aprofundamento na análise do ciclo das políticas públicas, e para tal compreensão deve-se considerar que

no atual contexto político-institucional brasileiro, são vários os atores e interesses a serem coordenados e processados na execução de uma política: burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diversos partidos e organizações da sociedade civil (sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, movimentos sociais). Em torno de cada política se arranjam organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle³⁷.

Embora a Constituição preveja expressamente, no *caput* do art. 37, a observância pela Administração Pública do princípio da publicidade, ou seja, todos os atos e decisões dos governantes devem ser de conhecimento público e sujeitos a sua avaliação e, ainda, a transparência dos atos administrativos seja característica inerente aos atos da administração pública, observa-se que não há uma participação efetiva da sociedade na identificação dos problemas nem na formação da agenda. No que concerne à políticas de atendimento à criança e ao adolescente, o Estatuto prevê no inciso VII, do art. 88 ao definir que a “mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade” integra as diretrizes da política de atendimento.

Questionamos se essa participação popular tornaria mais efetivo o desenho das políticas e conseqüentemente sua execução? Deveria constar na fase de identificação do problema uma consulta à sociedade envolvida no problema em questão? Haveria uma espécie de consulta pública? Ou a divulgação nos meios de comunicação em massa quando da abertura do processo de formação da agenda? Há, por parte da população, o conhecimento de todo o processo de formação das políticas públicas? Há que se pensar em um meio de essas

³⁶ CAPELLA, Ana Cláudia Niedhart. *Formulação de Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2018, p. 38.

³⁷ GOMIDE. Alexandre de Ávila. PIRES. Roberto Rocha. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*, pág. 19.

informações chegarem ao conhecimento do povo e o convite à participação em assuntos públicos que afetam diretamente à sociedade, seja por meios digitais ou por meio dos conselhos municipais, no tocante às políticas voltadas à criança e ao adolescente.

Notou-se também que o desenho das políticas públicas não dispõe de recursos para a percepção de vulnerabilidades que passam despercebidas ao radar de identificação do problema social a ser resolvido pela política implementada, tornando as políticas públicas medidas reativas e pouco ou quase nada preventivas, como veremos nos capítulos seguintes.

1.3 A atuação preventiva dos equipamentos públicos

Historicamente, o aspecto preventivo, no sentido de evitar desvios de condutas por parte da criança e do adolescente e a violação dos direitos dos mesmos pela sociedade, traz a marca de um sistema punitivo, não preventivo. Desde o Brasil Colônia³⁸ percebe-se a necessidade de educar a criança como forma de educar o adulto, no entanto este recurso era utilizado – e ainda observa-se até os dias atuais em suas vertentes práticas usuais – como forma de punir uma atitude contrária aos bons costumes.

Dedicamo-nos em aprofundar a evolução histórica desenvolvida no primeiro item deste capítulo visando, também, a verificação das ações tomadas ao longo da história em que não eram considerados os aspectos preventivos relacionados à criança e ao adolescente. Como observado anteriormente, as ações eram sempre repressivas e representavam reações sociais, governamentais ou não, diante dos fatos repelidos socialmente, sejam eles o abandono, o ato ilícito, a delinquência, a orfandade, entre outros tantos, os quais as instituições que se dedicavam ao acolhimento das crianças e adolescentes não pensavam políticas para prevenir os fatos, a exemplo, ainda no início da história, das Casas de Rodas em que não existiam políticas para evitar o abandono de recém-nascidos; mais contemporaneamente observamos o mesmo a se repetir na extinta FUNABEM.

³⁸ No Brasil colônia, as Ordenações do Reino tiveram larga aplicação. Mantinha-se o respeito ao pai como autoridade máxima no seio familiar. Contudo, em relação aos índios que aqui viviam e cujos costumes eram de todo próprio, havia uma inversão de valores. Dada a dificuldade que os jesuítas encontraram para catequizar os índios adultos e percebendo que era muito mais simples educarem as crianças, utilizaram-nas como forma de atingir os pais. Em outras palavras, os filhos passaram a educar e adequar os pais à nova ordem moral. AMIN, Andréa Rodrigues. Curso de Direito da Criança e do Adolescente. Aspectos teóricos e práticos. 13. Ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 51.

A primeira ideia de prevenção surge em 1906, voltada a menores³⁹ em situação de abandono, como elucida Andréa Rodrigues Amin, no Curso de Direito da Criança e do Adolescente.

O pensamento social oscilava entre assegurar direitos ou “se defender” dos menores. Casas de recolhimento são inauguradas em 1906, dividindo-se em escolas de prevenção, destinadas a educar menores em abandono, escolas de reforma e colônias correccionais, cujo objetivo era regenerar menores em conflito com a lei⁴⁰.

No entanto, ainda acanhada, a ideia de prevenção estava mais ligada ao binômio carência- delinquência, associada à infância pobre, do que propriamente à necessidade de educação.

No Brasil, as entidades que são referências no assunto infância e juventude, no que diz respeito aos atores voltados à criação, aplicação, fiscalização das leis e políticas públicas, garantias de direitos e deveres, fincam suas atividades nas funções fiscalizatórias, administrativas, em resumo, burocráticas, deixando de atuar de modo a criar meios para evitar que a criança e o adolescente tenham suas vulnerabilidades agravadas e seus direitos violados. Embora seus regimentos internos, normas reguladoras e objetivos prevejam bem timidamente a atuação de forma preventiva, a execução destas medidas não ocorrem.

Vejamos alguns exemplos de equipamentos públicos ligados ao Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente e a previsão legal em suas normas e regulamentos, no tocante à prevenção, tema central da presente pesquisa.

Iniciaremos pelo Poder Judiciário, em seguida veremos as normas que regulam o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Por fim citaremos as normas de alguns Conselhos Setoriais de Direitos. Todos os referidos equipamentos públicos serão citados quanto as suas atuações ou atribuições, na área que é objeto desta pesquisa.

³⁹ Ver evolução do termo “menor” na seção 1.1.

⁴⁰ AMIN, Andréa Rodrigues. Curso de Direito da Criança e do Adolescente. Aspectos teóricos e práticos. 13. Ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 72.

São atribuições do Poder Judiciário, representado pela Coordenadoria Judiciária de Articulação das Varas da Infância e da Juventude e do Idoso do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro – CEVIJ⁴¹:

- Elaborar sugestões, propor projetos e opinar nas propostas de aprimoramento da estrutura do Tribunal de Justiça na área da Infância, da Juventude e do Idoso;
- Estabelecer diretrizes e ações para garantia da execução das medidas socioeducativas e protetivas no âmbito deste Tribunal de Justiça;
- Gerir informações de interesse da competência da infância, da juventude e do idoso, zelando pela missão e pelos valores do Poder Judiciário, em especial, transparência, responsabilidade social, ética e integridade;
- Orientar, dar suporte e estimular a integração, facilitando a comunicação entre os magistrados e servidores envolvidos na área da Infância, da juventude e do Idoso;
- Promover a interlocução e articulação das ações do Tribunal de Justiça com outras instituições e organizações no âmbito da infância, da juventude e do idoso;
- Colaborar para a formação inicial, continuada e especializada de magistrados e servidores na área da Infância, da Juventude e do Idoso, elaborando propostas de treinamento em articulação com o Conselho de Vitaliciamento (COVIT), a Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ) e a Escola de Administração Judiciária (ESAJ);
- Exercer a gestão estadual dos Cadastros Nacionais da Infância e da Juventude em articulação com os órgãos internos responsáveis pela gestão dos demais cadastros de interesse do Poder Judiciário;
- Auxiliar, a Corregedoria Geral da Justiça, na gestão do Núcleo de Depoimento Especial - NUDECA, incentivando a utilização, pelos magistrados, das salas de depoimento das crianças e adolescentes vítimas de violência;
- Auxiliar, a coordenação da Comissão Judiciária de Articulação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais em Eventos Esportivos, Culturais e Grandes Eventos (CEJESP), na Organização dos plantões de atendimento vinculados à atividade jurisdicional, a fim de atender às demandas decorrentes da realização de grandes eventos no território de Estado do Rio de Janeiro, quando estas atividades envolverem a competência das Varas da Infância, de Juventude e do Idoso;
- Incentivar a adoção de práticas restaurativas pelas Varas da Infância, Juventude e Idoso, bem como pelas varas com competência para julgamento de adolescentes em conflito com a lei e pela execução de medidas socioeducativas, coordenando as atividades relacionadas a projetos e programas de Justiça Restaurativa relacionados a estas competências;
- Promover o desenvolvimento, definir diretrizes e ações e editar avisos pela CEVIJ para garantia da execução das medidas protetivas nas varas com competência em infância e juventude, no âmbito deste Tribunal de Justiça;
- Sistematizar os Cadastros de Adoção;
- Cuidar dos acessos e das diretrizes e ações dos bancos de dados dos sistemas Módulo Criança e Adolescente - MCA, Quero uma Família, Cadastro Nacional de Adoção, Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos, Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a Lei e demais bancos de dados da Infância e da Juventude;

⁴¹ <http://www.tjrj.jus.br/web/portal-da-infancia-e-juventude/atribui%C3%A7%C3%B5es>, acesso em 07/01/2022

- Promover o debate e fomentar a elaboração do plano político-pedagógico das entidades de acolhimento, em parceria com os Conselhos de Defesa de Direitos, Universidades, Varas de Infância, demais setores de apoio às equipes técnicas e à CEVIJ, bem como com outros órgãos governamentais e não-governamentais;
- Promover o desenvolvimento, definir diretrizes e gerir os Núcleos de Valorização da Paternidade, da Busca de Origem e de Diálogo para o Idoso;
- Intermediar o diálogo entre as Universidades e as Instituições protetivas, articulando para que atendam ao ordenamento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), readequando e estruturando os processos de trabalho em prol da infância;
- Promover o desenvolvimento, definir diretrizes e ações e editar avisos pela CEVIJ para garantia da execução das medidas socioeducativas nas varas com competência em infância e juventude, no âmbito deste Tribunal de Justiça;
- Aprimorar estruturas administrativas para valorizar a identidade do adolescente em sua família, bem como o seu perfil biopsicossocial;
- Cuidar dos acessos e das diretrizes e ações dos bancos de dados dos sistemas Cadastro Nacional de Inspeções em Unidades de Internação e Semiliberdade (CNIUIS), Cadastro Nacional de Adolescente em Conflito com a Lei (CNAACL) e demais bancos de dados da Infância e da Juventude;
- Promover o debate e fomentar a elaboração do plano político-pedagógico das instituições de cumprimento de medida socioeducativa, em parceria com os Conselhos de Defesa de Direitos, Universidades, Varas de Infância, demais setores de apoio às equipes técnicas e à CEVIJ, bem como com outros órgãos governamentais e não-governamentais;
- Analisar e levantar, em parceria com o Ministério Público e Defensoria Pública, os dados referentes ao Sistema Socioeducativo;
- Atuar nas questões do sistema de justiça voltadas para o adolescente em conflito com a lei e contribuir para a melhoria da prestação jurisdicional nessa área, adequando procedimentos e garantindo os direitos dos adolescentes.

Compete ao Ministério Público, na figura do Promotor de Justiça da Infância e Juventude que tem uma atuação “resolutiva, tendo como objetivo assegurar a solução efetiva para os problemas enfrentados por crianças e adolescentes, assegurando-lhes todos os direitos previstos em lei e nas normatizações da área da infância e juventude”, representado pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude – CAO Infância e Juventude⁴²:

- Promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência;
- Instaurar procedimentos administrativos e inquéritos civis, podendo expedir notificações para colher depoimentos ou esclarecimentos;
- Requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades municipais, estaduais e federais;
- Promover inspeções e diligências investigatórias; requisitar informações e documentos a particulares e instituições privadas;

⁴² <http://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/areas-de-atuacao/infancia-e-juventude>, acesso em 07/01/2022

- Realizar a fiscalização das entidades públicas e privadas de atendimento e dos programas voltados ao público infanto-juvenil, adotando, de pronto, as medidas administrativas ou judiciais necessárias à remoção de irregularidades porventura verificadas;
- Realizar a fiscalização da atuação dos membros dos Conselhos Tutelares nos casos em que atuam e também do processo de escolha (eleição dos conselheiros tutelares);
- Ajuizar Representações Socioeducativas em favor dos adolescentes que praticam atos infracionais; Conceder Remissão aos adolescentes;
- Acompanhar os procedimentos relativos aos atos infracionais e o cumprimento das medidas socioeducativas aplicadas;
- Realizar a fiscalização das unidades de cumprimento de medidas socioeducativas em meio fechado (internação e semiliberdade); além dos programas municipais de atendimento socioeducativo em meio aberto responsáveis pela execução das medidas socioeducativas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade;
- Promover e acompanhar as ações de alimentos e os procedimentos de suspensão e destituição do poder familiar, nomeação e remoção de tutores, curadores e guardiães, bem como officiar em todos os demais procedimentos da competência da Justiça da Infância e da Juventude;

À Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, por meio da Coordenadoria de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – CDEDICA – e na figura do Defensor Público da Infância⁴³, compete:

- Formular as diretrizes da política institucional sobre criança e adolescente;
- Atuar na defesa de crianças e adolescentes afastados da convivência familiar, em situação de risco ou em unidades de acolhimento;
- Prestar atendimento aos adolescentes nas unidades de execução das medidas sócio educativas de internação e semiliberdade localizadas no município do Rio de Janeiro;
- Requerer ao juízo as medidas favoráveis aos adolescentes.

Ao Defensor Público cabe:

- Requerer a gratuidade das despesas para obtenção de documentos pessoais;
- Propor e acompanhar ações de guarda e tutela quando a criança ou adolescente estiver em situação de risco, ou seja, sem representantes legais ou parentes que exerçam os cuidados;
- Propor e acompanhar ações de adoção;
- Propor e acompanhar medidas de proteção da criança e do adolescente;
- Acompanhar a situação da criança e do adolescente que estejam em acolhimento institucional ou familiar;
- Realizar visitas às unidades de acolhimento para acompanhar a situação individual de cada criança ou adolescente;

⁴³ <https://defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/80da7dc5270540378eff39a555e2cc68.pdf>, acesso em 07/01/2022.

- Realizar visitas às unidades de internação e de semiliberdade para acompanhar a situação de cada adolescente em cumprimento de medida socioeducativa;
- Propor ao juízo medidas favoráveis aos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas;
- Atuar na defesa coletiva de crianças e adolescentes quando seus direitos forem ou estiverem na iminência de serem violados, como por exemplo falta de acesso à educação ou tratamento de saúde, dentre outras atribuições.
- Na hipótese de adolescente apreendido em virtude da suposta prática de ato infracional, cabe ao Defensor Público em exercício junto a Vara da Infância e Juventude do município onde o adolescente foi apreendido prestar os esclarecimentos necessários aos familiares.

Note-se que até o presente momento não foram encontrados nos objetivos e atribuições dos referidos equipamentos públicos, integrantes do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente a previsão quanto à prevenção do desvio de conduta por parte da criança e do adolescente e quanto a realizar ações preventivas junto às famílias e à identificação das vulnerabilidades que estão na base da violação dos direitos.

Dando continuidade à análise dos objetivos e atribuições dos equipamentos públicos inseridos no Sistema de Proteção, vejamos as atribuições de alguns Conselhos Setoriais. Aqui selecionamos apenas o Conselho Tutelar, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA – e o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS.

São atribuições dos Conselhos Tutelares⁴⁴:

- I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;
- II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;
- 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.
- IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;
- V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;
- 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;
- VII - expedir notificações;
- VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;

⁴⁴ Art. 136, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

- IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal ;
- XI - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural.
- XII - promover e incentivar, na comunidade e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos em crianças e adolescentes.

Ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente compete⁴⁵:

- Zelar pela garantia de igualdade de acesso e exercício efetivo dos direitos fundamentais da criança e do adolescente;
- Propor políticas públicas que assegurem o atendimento à criança e ao adolescente em todos os níveis;
- Mobilizar e articular o conjunto de entidades da sociedade civil e dos órgãos do poder público;
- Acompanhar e fiscalizar as políticas públicas e todas as ações do poder público municipal voltadas para crianças e adolescentes;
- Garantir o registro das entidades da sociedade civil dedicadas ao atendimento da criança e adolescente, que atendam os critérios previstos na deliberação 904 de 2011;
- Promover, a cada 3 anos, a Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, seguindo as diretrizes do CONANDA (Órgão deliberativo sobre o tema e eixos de discussão);
- Organizar e promover encontros periódicos de pessoas, entidades e instituições dedicadas ao atendimento da criança e do adolescente, com objetivo de discutir, avaliar e difundir as políticas sociais básicas para o público, incluídas as decorrentes das decisões e ações do Conselho;
- Organizar o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar, sob a fiscalização do Ministério Público.

O Conselho Municipal de Assistência Social

- Aprova a proposta orçamentária, as ações e serviços de assistência social encaminhados à Câmara Municipal pelo Poder Executivo;
- Participa da elaboração do Plano Municipal de Assistência Social;
- Acompanha e controla a execução da Política Municipal de Assistência Social, assim como a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Assistência Social;
- Aprova o relatório anual de gestão do município;
- Inscreve e fiscaliza entidades e organizações realizam ações no âmbito da assistência social no município.

⁴⁵ <https://cmdcario.com.br/competencias.php>, acesso em 07/01/2022.

O Plano Municipal de Assistência Social prevê em suas diretrizes:

- Afiançar o caráter pedagógico na construção e implementação das propostas e ações previstas no Plano;
- Afirmar como prerrogativa a garantia de direitos e a integralidade das ações entre as proteções e políticas intersetoriais;
- Fomentar a publicização do conteúdo do Plano aos trabalhadores, instituições e usuários da Política de Assistência Social, buscando a visibilidade das ações propostas;
- Possibilitar a compreensão do Plano enquanto instrumento de gestão, participação social e controle democrático;
- Fortalecer as estratégias de monitoramento e avaliação da execução da política pública de assistência social por meio do Plano, com vistas ao aprimoramento permanente das ações.

Note-se que o aspecto “promoção” deveria envolver a prevenção da violação, com a implementação de medidas para evitar que chegue ao ponto da violação dos direitos, no entanto o que se observa é a previsão de medidas posteriores à violação dos direitos, devendo aplicar o termo reversão das violações, no lugar de promoção dos direitos.

Observa-se nesta pesquisa, que todos os órgãos citados, entre outros que aqui não foram incluídos, apresentam-se como entes administrativos e fiscalizatórios, na maior parte de suas funções e atribuições, carecendo a nossa estrutura de governo da definição de um órgão executor das medidas que serão fiscalizadas pelos demais.

Quem executa? Qual órgão toma providência? Seria a escola este ente executor? A família? A sociedade privada? A sociedade civil organizada?

Não se observa o esforço no sentido de incluir nos regulamentos e tomar medidas que evitem ou que se entenda o que deu causa ao ato do desvio ou da violação dos direitos. Cabendo aqui também destacar a necessidade desta previsão e o mapeamento dos processos de execução de medidas que visem a prevenção dos abusos e violações de direitos, a fim de melhor orientar os atores executores das medidas consideradas necessárias.

O Estatuto da Criança e do Adolescente traz em seu escopo um capítulo inteiro dedicado à prevenção, dividindo-a em proteção básica e proteção especial. Na obra “Estatuto da Criança e do Adolescente: Doutrina e Jurisprudência”, de Válder Kenji Ishida, observamos todo o debate acerca das definições de proteção básica e proteção especial, com destaque à

colocação de Fernanda da Rosa Cristino, ao afirmar que a aplicação da proteção básica falha toda vez que se faz necessária a aplicação da proteção especial, o que reafirma a dedicação desta pesquisa ao estudo da proteção no aspecto preventivo de garantia dos direitos da criança e do adolescente, reafirma também o desejo de compreender até que ponto os atores responsáveis estão atuando nesse trabalho de prevenir, de proteger, de evitar o agravamento das mais diversas vulnerabilidades que assolam a faixa etária em questão, vulnerabilidades visíveis e invisíveis.⁴⁶

Como visto, tais órgãos destinam muito tempo e recursos humanos, devido aos apelos da estrutura pública, às funções regulatórias, administrativas e fiscalizatórias, deixando de atuar neste ponto importante, o aspecto preventivo, que, se bem executado, reduziria sobremaneira as ameaças, violações e abusos de direitos.

Apesar das limitações observadas até aqui, os equipamentos públicos e seus atores realizam ações preventivas, ainda que distantes do sentido de prevenção que desejamos alcançar com esta pesquisa. Vejamos brevemente o escopo do Programa Segundo Tempo, como exemplo de atuação dos equipamentos públicos, que traz em sua essência a possibilidade de alcançar o aspecto preventivo que se pretende ressignificar com esta pesquisa.

O Programa Segundo Tempo é uma iniciativa da Secretaria Especial do Esporte em parceria com o Ministério da Cidadania, que atende crianças e adolescentes de 6 a 17 anos, realizando atividades de contraturno escolar. Desenvolvido em escolas ou espaços comunitários o Programa Segundo Tempo tem por objetivo fazer com que as práticas corporais oferecidas nos núcleos tenham um caráter educacional e objetivem estimular o desenvolvimento integral das crianças e dos adolescentes, de forma a favorecer a tomada de consciência do seu corpo, explorar seus limites, valorizar suas potencialidades, trabalhar o espírito de solidariedade, de cooperação mútua e de respeito pelo coletivo, por meio de práticas esportivas orientadas por profissionais qualificados e material didático adequado⁴⁷.

O Programa Segundo Tempo é uma iniciativa da Secretaria Especial do Esporte destinado a democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte educacional,

⁴⁶ ISHIDA, Válter Kenji. **Estatuto da Criança e do Adolescente. Doutrina e Jurisprudência**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 75.

⁴⁷ <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/segundo-tempo>

promovendo o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes como fator de formação da cidadania e de melhoria da qualidade de vida, prioritariamente daqueles que se encontram em áreas de vulnerabilidade social e que estejam preferencialmente matriculados na rede pública de ensino⁴⁸.

O referido programa possui ação orçamentária⁴⁹ própria e os recursos destinados pela Secretaria Especial do Esporte destinam-se à aquisição de material esportivo, uniformes e ao pagamento de recursos humanos, como professores, pedagogos, entre outros profissionais.

2. INVISIBILIDADES NO SISTEMA DE PROTEÇÃO

2.1 Vulnerabilidades invisíveis: consequências políticas e sociais

Chegamos ao momento desta pesquisa em que se deseja identificar vulnerabilidades, reconhecer as que não são consideradas ou são pouco consideradas e ressignificar a ideia de prevenção adotada pelo Sistema de Proteção brasileiro. Para isso, devido aos termos novos, à falta de conteúdos teóricos a este respeito e objetivando o registro das diversas visões sobre a temática por parte de quem atua com o público em questão, foram realizadas entrevistas individuais com profissionais das áreas de atendimento à infância e juventude como psicólogo, assistente social, educador físico, professor, policial civil e juiz de direito. Ao total foram 10 entrevistados e os seus relatos farão parte deste capítulo.

Usamos como base para as entrevistas as seguintes perguntas: 1. Qual a sua área de atuação/ profissão? 2. Defina o seu público alvo. 3. Como seu público alvo é selecionado/ definido? 4. Como ocorre o primeiro contato com o público alvo? Qual a duração das ações realizadas? Têm um período mínimo ideal? 5. Como você definiria a condição de vulnerabilidade social? Escreva com suas palavras. 6. Quais os sinais de vulnerabilidade social que você observa no público alvo? 7. Como esses sinais se apresentam? 8. Como a equipe detecta essas vulnerabilidades? 9. Qual a maior dificuldade para identificar essas vulnerabilidades? 10. Que tipo de relação com o público alvo deve-se construir para

⁴⁸ Diretrizes do Programa Segundo Tempo, pág. 5, acessado em <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/segundo-tempo/DiretrizesPSTPadro2021.pdf>

⁴⁹ Ação orçamentária 20JP, da Secretaria Nacional de Esporte, Lazer e Inclusão Social destina-se ao desenvolvimento de atividades e ao apoio a propostas de trabalho de esporte, educação, lazer e inclusão social, bem como ações inerentes ao planejamento estratégico que visam implantar o esporte educacional para atender crianças e adolescentes.

identificar essas vulnerabilidades? 11. Quais os meios de se minimizar os impactos das referidas vulnerabilidades na vida do público atendido? 12. Quais trabalhos/ projetos, que você conhece, atuam nesta identificação/ minimização de vulnerabilidades sociais? 13. Você conhece alguma política pública em curso que atue, no todo ou em parte, face às vulnerabilidades citadas anteriormente?

Iniciaremos este item por definir alguns conceitos já existentes que embasarão a proposta de ressignificação dos mesmos ou até, quem sabe, a designação de um termo novo para definir novos pontos de vista para a atuação preventiva, como veremos no item subsequente.

No sentido de conceituar vulnerabilidades, temos as definições sinalizadas no Caderno de Saúde Pública da FIOCRUZ, ao mencionar que

Com o exercício etimológico resgatamos que a conexão dos vocábulos em latim *vulnerare*, que significa ferir, lesar, prejudicar e *'bīlis* – suscetível a – teria dado origem à palavra vulnerabilidade. Conformado na matriz discursiva da Bioética, o conceito de vulnerabilidade como condição inerente ao ser humano, naturalmente necessitado de ajuda, diz do estado de ser/estar em perigo ou exposto a potenciais danos em razão de uma fragilidade atrelada à existência individual, eivada de contradições⁵⁰.

Além da definição acima, tomaremos como base para este ponto da pesquisa, o estudo realizado pelo IPEA⁵¹ que mede o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS)⁵² das regiões metropolitanas do Brasil, sob o recorte do estado do Rio de Janeiro. O estudo do IVS se divide em três dimensões que são classificadas como subíndice, relacionadas à infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho. Para o nosso estudo, nos ateremos à dimensão do capital humano que diz respeito à saúde e educação.

⁵⁰ CARMO, Michelly Eustáquia. GUIZARDI, Francini Lube. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. Cadernos de Saúde Pública. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2018, p. 05.

⁵¹ O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros.

⁵² O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), construído a partir de indicadores do Atlas do Desenvolvimento Humano (ADH) no Brasil, procura dar destaque a diferentes situações indicativas de exclusão e vulnerabilidade social no território brasileiro, numa perspectiva que vai além da identificação da pobreza entendida apenas como insuficiência de recursos monetários.

Vejamos como se organizou a pesquisa que definiu o IVS e quais vulnerabilidades foram consideradas:

O subíndice referente à capital humano envolve dois aspectos (ou ativos e estruturas) que determinam as perspectivas (atuais e futuras) de inclusão social dos indivíduos: saúde e educação. Neste sentido, foram selecionados para compô-lo indicadores que retratam não só a presença atual destes ativos e recursos nas populações, mas também o potencial que suas gerações mais novas apresentam de ampliá-lo. Adotou-se, para isso, indicadores de mortalidade infantil; da presença, nos domicílios, de crianças e jovens que não frequentam a escola; da presença, nos domicílios, de mães precoces, e de mães chefes de família, com baixa escolaridade e filhos menores; da ocorrência de baixa escolaridade entre os adultos do domicílio; e da presença de jovens que não trabalham e não estudam. Nesta dimensão, mesclam-se indicadores tradicionalmente apontados como indicadores de exclusão social e indicadores de vulnerabilidade social que qualificam essas situações que informam tanto sobre a situação atual das pessoas, em seus diferentes grupos sociodemográficos, quanto sobre suas perspectivas (ativos, recursos, acesso a estruturas) para buscar a inclusão na dinâmica social e econômica do país⁵³.

Observa-se que os indicadores considerados para o cálculo do índice de vulnerabilidade social são todos visíveis aos olhos dos que atuam, no entanto as vulnerabilidades invisíveis encontram-se na base, na raiz destas vulnerabilidades que são visíveis aos olhos e que representam o agravamento das vulnerabilidades que aqui chamamos de invisíveis.

Mais adiante na pesquisa temos que

as noções de “exclusão” e de “vulnerabilidade social” têm sido cada vez mais utilizadas, no Brasil e no mundo, por pesquisadores, gestores e operadores de políticas sociais, num esforço de ampliação do entendimento das situações tradicionalmente definidas como de pobreza, buscando exprimir uma perspectiva ampliada complementar àquela atrelada à questão da insuficiência de renda. Assim como as noções de “necessidades básicas insatisfeitas”, “pobreza multidimensional” e “desenvolvimento humano”, exclusão e vulnerabilidade social são noções antes de tudo políticas (ainda que nem sempre sejam percebidas como tal), que introduzem novos recursos interpretativos sobre os processos de desenvolvimento social, para além de sua dimensão monetária⁵⁴.

Contudo, percebemos que as necessidades básicas insatisfeitas ou a pobreza em suas várias facetas não resumem a vulnerabilidade social em que as nossas crianças e jovens estão inseridas diariamente na cidade do Rio de Janeiro. Ao observarmos a realidade da região

⁵³ Atlas da vulnerabilidade social nas regiões metropolitanas brasileiras, pág. 9.

⁵⁴ Ibidem.

metropolitana do Rio de Janeiro com uma população de 6.775.561 habitantes⁵⁵, renda per capita de R\$ 1068,86 e IVS (2015): 0,296⁵⁶, que representa a faixa de média vulnerabilidade social, podemos fazer um panorama da dificuldade que os órgãos experimentam para atuarem na proteção do público alvo, no entanto, olhar apenas para o que é palpável e visível não se apresenta como meio de solucionar os problemas experimentados pela faixa etária em questão e que refletem em toda a sociedade.

Vejamos o relato de um professor, que atua com crianças e adolescentes em um Projeto Social, quanto à identificação das vulnerabilidades que envolvem seus alunos: “Pais separados, pais presos, pais desempregados, crianças que sofrem abusos, crianças abandonadas em orfanatos, desnutrição, falta de vestimentas”. Nota-se que os indicadores de vulnerabilidade observados por este professor são, em sua maioria, vulnerabilidades externas e visíveis a qualquer um, carecendo do olhar detalhado do educador que percebe aquilo que esta invisível.

Nesse sentido, somente as vulnerabilidades sociais comumente conhecidas não atendem aos anseios e questões propostas por esta pesquisa. Onde ficam as vulnerabilidades emocionais? As tentativas de suicídio? A timidez exagerada? A baixa autoestima? O desânimo para a vida? A automutilação? A depressão? A falta de perspectiva de um futuro melhor? A falta de modelos verdadeiramente edificantes? O comportamento agressivo? A ansiedade? Sintomas silenciosos, mas muito presentes no dia-a-dia de crianças e adolescentes que são pouco apreciados aos olhos dos atores que executam políticas públicas e ações diversas voltadas a esse público, constituindo, as mais das vezes, a base de todas as outras vulnerabilidades sociais, mas estas são vulnerabilidades invisíveis.

O termo vulnerabilidade indica “qualidade ou estado do que é vulnerável; fragilidade”. Já o termo invisível indica o “que não pode ser apreciado pelo sentido da visão; que não tem visibilidade; que não se vê; que não se deixa ver”⁵⁷.

⁵⁵ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/panorama>

⁵⁶ O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros.

⁵⁷ Dicionário Michaelis *On line*.

Ao reunirmos os dois termos, para dar sentido ao que se deseja alcançar neste momento, objetivamos dar destaque às vulnerabilidades que não são percebidas pelos atores que lidam diariamente com o público infanto-juvenil, as que não são apreciadas pelo sentido da visão ou, se são percebidas, não são consideradas nos índices, estudos, levantamentos, etc.

Durante a pesquisa, os entrevistados sinalizaram como os sinais de vulnerabilidade se apresentam. Para um policial civil que atua na Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente – DPCA – os sinais são percebidos pelo “retardamento educacional, não sabem ler e mal escrevem o próprio nome. Não frequentam escola, usam drogas desde cedo, álcool, maconha e cocaína... Não possuem uma unidade familiar ou vêm de família que os pais são separados ou só tem a mãe com vários irmãos. Pais também são usuários de entorpecentes”. No momento em que os sinais estão neste nível, diversas vulnerabilidades invisíveis não foram observadas nem tratadas no âmbito da prevenção.

Embora não sejam observadas com a devida importância pelos atores mais próximos do nosso público, nem incluídas nos objetivos e metas de cada equipamento público, as vulnerabilidades que aqui chamamos de invisíveis são a base ou o início do caminho que levará ao abuso e à violação de direitos das nossas crianças e adolescentes e que os leva ao caminho do desvio por suas ações e palavras.

Quando do questionamento aos entrevistados sobre como detectar as vulnerabilidades sociais obtivemos como resposta que é “através dos comportamentos de isolamento, dificuldade de relacionamentos interpessoais, resistência a expor sentimentos, desânimo, dificuldade de concentração e realização de tarefas simples, baixa autoestima, transtornos alimentares, saúde frágil” respondeu uma psicóloga. Já uma professora ressaltou que encontram dificuldade “quando o aluno não se sente à vontade para falar ou é infrequente ou quando a família se recusa a ajudar a escola”. Percebe-se que dentre as dificuldades encontradas algumas são relacionadas a vulnerabilidades já instaladas e outras indicam problemas futuros, caso não sejam tratadas na base, no momento da prevenção.

Ainda no mesmo caminho, ao ser perguntado aos entrevistados “que tipo de relação com o público alvo deve-se construir para identificar essas vulnerabilidades?”, obtivemos como respostas “proporcionar um meio receptivo, acolhedor, para que ele se sinta seguro e compreendido”, “um mínimo de atenção é o suficiente para estabelecer um diálogo, ainda que

superficial”, “estabelecer um vínculo de respeito, inicialmente, de confiança e, de fato, demonstrar com ação e sentimentos que você está disposto a ajudá-lo e a esclarecê-lo desde que ele deseje. Com este tipo de relação você vai conquistar a confiança daquele que está sendo atendido”, “uma relação de proximidade deve ser construída entre professor-aluno, na qual a confiança vá se estabelecendo e isso é muito particular de cada aluno e cada professor. Demais trabalhadores da escola também participam disso. Todos devem estar cientes de sua importância dentro do espaço escolar como referências positivas para os alunos”.

Diante do exposto, confirmamos a crença da necessidade de um trabalho mais aproximado e personalizado, ainda que diante de grandes turmas. Somente uma estatística de atendimento numérico não atende à necessidade urgente de dar atenção ao que até hoje ficou invisível ou quase imperceptível.

Nesse sentido, as alterações conferidas ao ECA, pela Lei nº 13.010, de 26 de junho de 2014, conhecida como Lei Menino Bernardo, indicam a necessidade de capacitação dos profissionais que realizam atendimento à criança e ao adolescente, sendo fundamental o despertar desses profissionais para sinais que não estão visíveis aos olhos das atividades rotineiras do dia a dia de nossas crianças e jovens.

Art. 70-B. As entidades, públicas e privadas, que atuem nas áreas a que se refere o art. 71, dentre outras, devem contar, em seus quadros, com pessoas capacitadas a reconhecer e comunicar ao Conselho Tutelar suspeitas ou casos de maus-tratos praticados contra crianças e adolescentes.

Parágrafo único. São igualmente responsáveis pela comunicação de que trata este artigo, as pessoas encarregadas, por razão de cargo, função, ofício, ministério, profissão ou ocupação, do cuidado, assistência ou guarda de crianças e adolescentes, punível, na forma deste Estatuto, o injustificado retardamento ou omissão, culposos ou dolosos.

Em direção a esse entendimento, o art. 70-A vai sinalizar a necessidade de articulação entre os equipamentos, sejam eles públicos ou privados, bem como o valor de capacitar os operadores para que estejam aptos ao reconhecimento das vulnerabilidades e atuem na prevenção e enfrentamento da violência contra a criança e o adolescente.

Art. 70-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão atuar de forma articulada na elaboração de políticas públicas e na execução de ações destinadas a coibir o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante e difundir formas não violentas de educação de crianças e de adolescentes, tendo como principais ações:

III - a formação continuada e a capacitação dos profissionais de saúde, educação e assistência social e dos demais agentes que atuam na promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente para o desenvolvimento das competências necessárias à prevenção, à identificação de evidências, ao diagnóstico e ao enfrentamento de todas as formas de violência contra a criança e o adolescente;

VI - a promoção de espaços intersetoriais locais para a articulação de ações e a elaboração de planos de atuação conjunta focados nas famílias em situação de violência, com participação de profissionais de saúde, de assistência social e de educação e de órgãos de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Na esteira de identificar o agravamento das referidas vulnerabilidades, tomaremos como base a família e a escola, ambientes em que o nosso público alvo encontra-se inserido a maior parte do seu tempo. Para isso, veremos brevemente a realidade das escolas no Rio de Janeiro, o que já nos indicará uma fragilidade para a identificação dessas vulnerabilidades.

Visando este fim, cumpre advertir o contido na pesquisa intitulada “Conselheiros Tutelares: Um estudo acerca de suas representações e de suas práticas”, realizada pela Revista de Ciências Sociais Civitas, quanto aos atores a que nos referimos, na qual a família é o ator que mais viola os direitos das crianças com 54,3%, seguida do Estado que aparece com 23,3%, pela sociedade com 17,1% e pela própria criança e/ou adolescente com 5,2%⁵⁸.

Quando pensamos na atuação da escola como ente integrante do Sistema de Proteção, fazendo o recorte do Rio de Janeiro, temos que o estado divide com o município a responsabilidade de proteger crianças e adolescentes, dos quais 1.967.998 estão matriculados no Ensino Fundamental e 600.032, no Ensino Médio. Sem considerar o número lamentável de crianças e adolescentes fora da escola, devido ao último Censo ter ocorrido em 2010 e os dados acima datam de 2020⁵⁹, analisaremos a relação escola-aluno e escola-professor.

A rede de ensino que atende ao Ensino Fundamental conta com 7.677 escolas para 101.000 docentes, ficando a relação escola-professor em 13,15 professores por escola. Já o Ensino Fundamental conta com 2.315 escolas para 44.347 docentes, sendo 19,15 professores por escola. Quanto à relação escola-aluno temos 256,34 alunos por escola no Ensino Fundamental e 259,19, no Ensino Médio.

⁵⁸ HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. Conselheiros Tutelares: Um estudo acerca de suas representações e de suas práticas. Civitas - Revista de Ciências Sociais, 2011, p. 05.

⁵⁹ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/pesquisa/13/5908>, acesso em 19/01/2022.

No dizer da professora de educação básica que compôs as entrevistas desta pesquisa, as maiores dificuldades para a identificação de vulnerabilidades repousam no momento em que “a escola não procura estar atenta aos sinais, responsabilizando a criança e o adolescente por tudo que ele apresenta e que não esteja condizente com o que se espera e deseja em um espaço escolar” e que está na escola um dos meios de minimizar os impactos destas vulnerabilidades na vida de crianças e adolescentes, considerando que “deve ser a busca da aproximação com a família, em uma relação respeitosa, buscando-se eliminar pré-conceitos, mas consciente de seu papel de chamar à responsabilidade aqueles que respondem pelas crianças e pelos adolescentes”, um meio eficaz de minimizar os referidos impactos.

É sabido que a realidade fática muito distante está dos números e o quão a realidade é ainda pior no estado do Rio de Janeiro, no entanto, por esta simples análise quantitativa, podemos perceber que o número de professores para atender a demandas dos alunos nas escolas é muito inferior ao desejado para um atendimento mais aproximado em que se possa incluir o diálogo e o estabelecimento de relações que permitam a identificação das vulnerabilidades sociais em sua base, quando elas ainda estão invisíveis e a violação do direito ainda não está instaurada ou a criança e o adolescente ainda não cometeram atos que o desviarão do caminho reto, esperado em uma sociedade equilibrada.

Cabe aqui fazer menção à Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica, integrando as equipes multiprofissionais para um melhor atendimento às inúmeras necessidades que as crianças e adolescentes apresentam nesta fase de formação de personalidade e caráter, momento fundamental para o aprendizado e para as ações preventivas, no sentido de se evitar o agravamento das vulnerabilidades.

As consequências políticas e sociais experimentadas pela negligência destas vulnerabilidades são as mais diversas, como vimos atualmente em nossa sociedade, tais quais famílias desestruturadas, crianças e jovens sem perspectiva de futuro, com transtornos emocionais diversos, fora da escola e envolvidos em crimes e tráfico de entorpecentes, desrespeito a regras e valores, aumento da violência e do desemprego, entre tantos outros fatores que são vivenciados no dia-a-dia do Rio de Janeiro.

No sentido de atuar na minimização destes impactos políticos e sociais as ações desenvolvidas pelo Sistema de Proteção, aqui entendido como aquele que inclui a sociedade, a família, a escola, o Estado e todos os cidadãos, precisa pautar seus objetivos na verdadeira prevenção, como veremos a seguir.

2.2 A ação preventiva

O interesse por entender a atuação preventiva dos equipamentos públicos, principalmente os que operam na área do direito, deu-se logo no início da graduação quando dos questionamentos no sentido de que a atuação do direito precisava ser sempre após o fato delituoso. Será que não cabia ao direito também realizar ações que evitassem o fato delituoso e que prevenissem o desvio de conduta?! Personalizando os equipamentos nas figuras dos operadores a indagação alcançava também a atuação do promotor e do defensor, considerando que a ação do juiz genuinamente ocorre após a existência do litígio. Teria o direito a função de prevenção?

Ao iniciar a presente pesquisa constatou-se que os órgãos diretamente ligados ao Sistema de Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente também executavam suas ações de maneira reativa⁶⁰ e não preventiva, o que, em parte, explica a situação lamentável em que se encontra a infância e juventude em nosso país. E mais além, foram identificadas diversas vulnerabilidades que muitas vezes não são consideradas no trato dessas ações, mesmo que não sejam preventivas segundo o significado que desejamos dar neste momento da pesquisa.

A busca por solucionar o problema em sua base constitui um dos fatores pelos quais carecem os equipamentos públicos voltados à infância e à juventude, por motivos diversos como já debatido nos itens anteriores. Criar somente leis ou aumentar as penas não resolvem problemas que têm uma causa muito anterior ao próprio ato consequente de uma série de fatores, de uma série de vulnerabilidades que não foram detectadas pelos atores responsáveis

⁶⁰ Usamos o termo “reativa” no sentido de reação, como antônimo de prevenção, na qual o termo reação pode ser definido como ato ou efeito de reagir; resposta contrária a uma ação ou opinião que a precedeu; atitude cujo objetivo é reagir a uma ação de caráter social, segundo o dicionário Michaelis On line.

pela prevenção/ proteção, sejam eles a família, a escola, os equipamentos públicos e a sociedade como um todo.

Historicamente, a prevenção esteve atrelada à ideia de educar a criança, observando nela o fator de transformação social. Do momento vivido no período colonial, pode-se extrair as lições observadas por Francisco Pilotti e Irene Rizzini quanto à necessidade de bons exemplos edificantes para a formação da educação infantil, ressalvadas as críticas necessárias ao modo como ocorreu. De todo modo apresentar exemplos edificantes na formação do caráter da criança e do adolescente apresenta-se como bom método de construção de valores, dada a dificuldade encontrada na transformação do adulto já formado.

Necessitando de ‘boas línguas’ e ‘bons espelhos’, um tanto descrentes da eficácia da conversão de índios adultos pelos hábitos já formados, e contraditoriamente, acreditando serem os índios tabulas rasas onde tudo se podia imprimir, voltaram-se os jesuítas, prioritariamente, para a educação das crianças [...] ⁶¹

No sentido de ver a educação da criança como solução para o futuro, menciona Ângela Maria Silveira, no capítulo “A prevenção”, do Curso de Direito da Criança e do Adolescente:

Uma das grandes conquistas do século XX constituiu-se no fato de que a humanidade começou a entender que a solução para os seus problemas centrava-se na mudança de visão sobre a criança que, até então, não tinha qualquer valor e representava somente a “sociedade do amanhã”. Esta visão transmutou-se, na medida em que a população infanto-juvenil passa a ser considerada a base sobre a qual a sociedade irá se desenvolver e, por conta disso, deixou de ser objeto de proteção do Estado para se tornar sujeito de direitos ⁶².

A nossa Carta magna prevê, em seu art. 227, o que o Estatuto da Criança e do Adolescente veio esmiuçar no sentido de garantia e promoção dos direitos da criança e do adolescente.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, 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.

⁶¹ PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (orgs.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño, Editora Universitária Santa Úrsula, Amais Livraria e Editora, 1995, p. 182 e s.

⁶² SILVEIRA, Ângela Maria. In: Curso de Direito da Criança e do Adolescente. Aspectos teóricos e práticos. 13. Ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 466.

O Estatuto da Criança e do Adolescente dedicou-se à prevenção, dividindo-a em prevenção geral e prevenção especial, na qual a prevenção geral trata de regras gerais de proteção, principalmente relacionadas a coibir o uso de castigo físico e formas de violência, bem como assegurar o direito à “informação, cultura, lazer, esportes, diversões, espetáculos e produtos e serviços que respeitem sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento”. Já a prevenção especial vai disciplinar mais detalhadamente esses direitos à informação, cultura, lazer, esportes, diversões e espetáculos, produtos e serviços, bem como a autorização para viajar.

Com o fito de melhor especificar as diretrizes a serem adotadas pelos entes federativos, visando à efetividade da prevenção em relação à violência decorrente de castigo físico, tratamento cruel, degradante ou qualquer outra forma violenta de educação, a Lei n. 13.010, de 2014, denominada “Lei Menino Bernardo”, que trata da proteção de infantes e de jovens no que tange ao dever de educar e cuidar por parte dos pais e responsáveis, introduziu novo dispositivo ao ECA (art. 70- A) e a Lei n. 13.046, de 1º de dezembro de 2014 incluiu três novos dispositivos que tratam da obrigação das entidades de terem, em seus quadros, pessoal capacitado para reconhecer e reportar maus-tratos de crianças e adolescentes e o art. 70-B no ECA com o objetivo de determinar às instituições, públicas e privadas, a inclusão, em seus quadros, de pessoas capacitadas a reconhecer e comunicar ao Conselho Tutelar suspeitas ou casos de maus-tratos praticados contra infantes e jovens.

Como visto, o legislador estatutário deixou em aberto as definições das referidas classes de prevenção, fazendo-se necessária a especificação mais a fundo por parte dos doutrinadores do estudo da criança e do adolescente. Dentre os mais renomados está Antonio Fernando do Amaral e Silva que nos instrui que a prevenção geral da delinquência juvenil estabelece-se em três níveis:

Exterioriza-se a prevenção primária através de medidas no sentido de garantir os direitos fundamentais e as políticas sociais básicas. Se as causas da delinquência juvenil decorrem principalmente de fatores exógenos, (Barros Leal), a política de prevenção deve se basear em medidas capazes de garantir direitos básicos: saúde; liberdade e dignidade; educação, convivência familiar e comunitária, esporte e lazer; profissionalização e proteção no trabalho. Tenha-se presente, enquanto falharem as políticas sociais básicas, dificilmente se logrará prevenir a criminalidade. Saúde, educação, profissionalização, esporte, lazer, devem ser valorizados, principalmente a nível comunitário. A prevenção primária deve se orientar no apoio às ações dos

Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. *Prevenção Secundária*. A prevenção secundária deve se materializar através dos Conselhos Tutelares. Se a etiologia da delinquência aponta geralmente para a falta de atendimento das necessidades básicas; para a desagregação familiar, para as más companhias; para a exploração dos adultos; para a falta de escolaridade; para o abandono; numa palavra, para a miséria; se muitos consideram em estado de risco, jovens em dificuldades; é claro que a prevenção secundária deve se basear em programas de apoio, auxílio e orientação ao jovem e à família. Tais programas, preconizados no Estatuto da Criança e do Adolescente, precisam ser implementados com a máxima brevidade, principalmente a assistência educativa a ser gerenciada pelas comunidades locais. Se a criança e o jovem em dificuldade forem atendidos na própria família; se o atendimento for de natureza educativa com a participação do núcleo familiar e comunitário, as perspectivas de prevenção serão promissoras. *Prevenção Terciária*. Exterioriza-se a prevenção terciária através de medidas socioeducativas visando readaptar ou educar o adolescente infrator⁶³.

Por todo o complemento que se faz necessário, observamos a necessidade de atualização do referido conceito no Estatuto, considerando as novas modalidades de vulnerabilidades e riscos que hoje se encontram dentro dos lares por meio da Internet e dos dispositivos eletrônicos, além dos frequentes casos de suicídio, depressão, automutilação e distúrbios emocionais diversos e de baixa autoestima e, ainda, a permissividade das famílias quanto ao uso de álcool e outras drogas lícitas.

Nesse sentido, uma das professoras entrevistadas destacou um sinal de vulnerabilidade relacionado à família ao mencionar que a vulnerabilidade também consiste em “famílias que tem apenas a mãe como provedora e em situação de grande dificuldade, necessitando permanecer por muito tempo em função do trabalho e, assim, não conseguindo dar atenção aos seus filhos, deixando-os vulneráveis à ação de agentes do tráfico e demais perigos” incluindo nesses perigos a internet e as redes sociais com todas as possibilidades de danos que elas oferecem.

Os conceitos e as noções de prevenção, no momento em que vivemos, repousam também no cuidado de educar o adolescente e a criança sobre a escolha de qual o programa acessar ou assistir considerando que as publicidades por meio televisivo ou nas redes de Internet estão dentro dos lares e não representam mais ameaças externas. A ausência dos pais em não acompanharem a criança em tempo integral no sentido de controlar e filtrar o que eles

⁶³ SILVA, Antonio Fernando do Amaral e. A criança e o adolescente em conflito com a lei. Disponível em: <<http://amaralesilva.com.br/artigo/a-crianca-e-o-adolescente-em-conflito-com-a-lei>>. Acesso em: 30 jul. 2018

veem nas redes sociais e nas televisões fazem surgir a necessidade de redes multidisciplinares que tenham um olhar de prevenção e voltado às já mencionadas vulnerabilidade invisíveis.

Quanto ao momento de desenvolvimento tecnológico em que vivemos, Bruno Mello Correa de Barros aponta que, ao lado do compromisso da família, da escola e da sociedade, a prerrogativa para constituir a promoção da educação no campo digital deve ser do Estado, por meio de políticas públicas preventivas às ofensas no âmbito virtual, bem como às demais formas de violação de direitos, “como *cyberbullying*, pedofilia e demais riscos e nocividades, como, por exemplo, quando do exercício abusivo do direito à liberdade de expressão pelos internautas, riscos estes potenciais quando superexpostos à criança e ao adolescente”⁶⁴.

Quando recorremos ao conceito do dicionário temos que prevenção é “ato ou efeito de prevenir; precaução para evitar qualquer mal; medida tomada por antecipação, a fim de evitar um mal; cautela, precaução, previsão⁶⁵”, nesse sentido não deveria existir prevenção especial ou em outros níveis, apenas a prevenção básica ou geral, ou ainda sem complemento, simplesmente prevenção, uma vez que se faz necessária a prevenção especial quando o mal foi feito e a violação do direito já está instalada, deixando de ser prevenção qualquer ação que se tome como medida de resolver a violação do direito, não se trata mais de prevenir ou evitar alguma mal, deixando a ação de ser preventiva.

Pelo relato de Antonio do Amaral e Silva, a acepção de prevenção, no sentido que esta pesquisa deseja conferir, foi atribuída ao ente representado pelo Conselho Tutelar no tocante à prevenção básica, classificadas na prevenção primária e secundária, em atenção às vulnerabilidades visíveis e invisíveis, bem como aponta para a necessidade de implantação de programas de apoio realizados na comunidade onde o jovem e sua família estão inseridos e, para tal, contar com a participação não somente dos equipamentos públicos, como veremos mais adiante.

Nessa perspectiva, o Juiz de Direito, titular da Vara da Infância, entrevistado como parte do conteúdo qualitativo desta pesquisa, respondeu que o seu público alvo é selecionado por meio de “encaminhamentos do Conselho Tutelar; autos de infração dos Comissários de

⁶⁴ BARROS, Bruno Mello Correa de. A criança e o adolescente internauta: limites e possibilidades do princípio da proteção integral no ciberespaço. In: VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.). Direito da criança e do adolescente: novo curso – novos temas. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 649.

⁶⁵ Dicionário Michaelis *On line*

Justiça e ações judiciais propostas pelo Ministério Público e pelas partes através da Defensoria Pública ou advogados” e que “a busca pela justiça na área da infância, juventude e do idoso, por si só, já representa um grande sinal de vulnerabilidade social”, representando também um forte indício de que as ações verdadeiramente preventivas não ocorreram, fazendo-se necessárias ações em defesa ao direito violado ou ao ato contrário à lei praticado pelo adolescente.

A prevenção verdadeiramente realizada consiste na atuação antecipada com vistas a evitar a violação de direitos e o cometimento de atos que infrinjam a lei por parte de crianças e adolescentes para que não se tornem pesos em nossa sociedade ou vítimas de abusos e violações de direitos diversas, como bem observou Ângela Maria Silveira:

Na esteira da Doutrina da Proteção Integral, o legislador estatutário, partindo do pressuposto de que a criança e o adolescente possuem um espírito maleável suscetível a todo tipo de influências sociais, outorgou-lhes um cuidado especial, de prevenção e tratamento por parte da família, da sociedade e do Poder Público, para que possam se desenvolver de forma plena, sem correrem o risco de se transformarem em fardos difíceis de serem suportados pela própria sociedade⁶⁶.

Ainda na linha da ressignificação do conceito de prevenção, os entrevistados colaboram com esta pesquisa ao responderem sobre os meios de se minimizar os impactos das vulnerabilidades sociais e as respostas foram ao encontro da ideia de prevenção aqui abordada:

A metodologia psicoeducativa, que promove a identificação do problema, a visualização do impacto emocional que está provocando e a oportunidade de experienciar, após uma reflexão bem ponderada, uma maneira melhor de lidar com as situações que estão causando conflito ou desconforto. Identificando as causas, fica mais fácil encontrar o aspecto que é necessário modificar para alcançar um melhor resultado.

Experimentando uma nova atitude, avaliando as novas consequências, naturalmente fortalece a vontade de autossuperação, que aumenta a autoestima, a autoconfiança.

Allan Kardec nos diz que “a educação é um conjunto de hábitos adquiridos”, então a frequência das boas atitudes para consigo e para com os outros, num meio seguro, promove o amadurecimento e a responsabilidade perante a própria vida. Mais fortalecido, o jovem se torna menos vulnerável às más influências e mais capaz de lidar com as pressões do meio em que vive⁶⁷.

⁶⁶ SILVEIRA, Ângela Maria. In: Curso de Direito da Criança e do Adolescente. Aspectos teóricos e práticos. 13. Ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 467.

⁶⁷ Psicóloga e coordenadora de projeto social com adolescentes.

A criação de bons hábitos implica diretamente no resultado prevenção, assim como o contato direto com modelos edificantes contribui para uma boa educação e para a formação ou modificação do caráter, como observado por um educador físico como meio de minimizar os impactos das vulnerabilidades na vida das nossas crianças e adolescentes: “a base de tudo é a educação de qualidade. E não se trata, somente, de conteúdo escolar. A educação deve, também, ser de valores morais”.

Cabe aqui dar destaque ao valor da educação na construção de uma ação preventiva, como ponto inicial, seja a educação dada pela família, seja a da escola. Em se tratando da expansão do termo educação, Jane Paiva, na coletânea de textos “Políticas Públicas da Educação”, vai ressaltar a importância de não se confundir educação com o ensino formal e, ainda, de não limitar as políticas públicas de educação tão somente à regulação do ensino, mas em ampliar a visão de educação e da atuação destas políticas.

Como a educação não pode ser confundida com ensino, mas assumida como ação intencional que humaniza os sujeitos porque visa à sua formação contínua, ininterrupta, desde que nasce até o momento em que morre, fruto das suas vivências e experiências nos mais distintos espaços e ambientes de aprendizagem, chega-se a outro princípio básico na formulação de políticas públicas: o de que aprender é a atividade que move os sujeitos no mundo.⁶⁸

Colaborando com essa visão ampla da educação, Léon Denis destaca que a família e a escola negligenciam a importância de ensinar os valores morais necessários à criança e ao jovem para compreenderem seus destinos futuros, de forma a se ancorarem nestes ensinamentos e não se corromperem junto à sociedade em que estão inseridos.

Ainda na esteira da educação, outro aspecto relevante da prevenção é dar meios de o adolescente resgatar os valores até então invertidos, perdidos, valores sociais, morais, éticos, exemplos de vida, etc. A esse respeito, destaca Gercino Gerson Gomes Neto, na obra de Válder Ishida, que “o compromisso do Estatuto da Criança e do Adolescente é com o resgate da cidadania, o que só é possibilitado com a educação em sentido amplo, voltada à socialização e à formação do caráter”⁶⁹.

⁶⁸ PAIVA, Jane. Políticas Públicas de Educação. 1ª ed. Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro / Universidade Federal Fluminense, 2017, p. 96.

⁶⁹ NETO, Gerciano Gerson Gomes. Fundamentos jurídicos constitucionais impeditivos do aumento do tempo de duração da medida socioeducativa de internação. In: ISHIDA, Válder Kenji. Estatuto da Criança e do Adolescente: Doutrina e jurisprudência. 16ª. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 307.

Para atingir os objetivos almejados pelo ECA, é imprescindível a participação de profissionais que estejam atentos ao que verdadeiramente significa a prevenção e ao alcance do trabalho que eles estão realizando, que vai além dos ensinamentos do ensino regular ou para o trato das necessidades materiais. O profissional, atento ao que está invisível inicialmente, terá condições de realizar uma ação efetivamente preventiva.

Nesse sentido, a política de assistência social ressalta a importância dos valores agregados aos profissionais que atuam com a criança e o adolescente.

Os profissionais, enquanto agentes diretos e permanentes no contato e identificação de demandas, devem ser atores fundamentais no acompanhamento e na participação da construção de trajetórias que contemplem expectativas e possibilidades para o público atendido. A participação direta nos planos de acompanhamento pressupõe escuta integral dos anseios e desejos, o que exige da equipe conhecimento da rede, de possibilidades, de caminhos legais e de desconstrução de relações institucionais tradicionais, numa prática que reafirma o compromisso ético-profissional⁷⁰.

O olhar humanizado é fator fundamental para trabalhar a mudança de comportamento, a começar pela mudança de pensamentos. Ir ao encontro da criança e do adolescente, despertar o interesse em ser melhor e superar-se a si mesmo é fator agregador nesse trabalho de prevenção, uma vez que a criança/ adolescente-problema, muito certo de si, as mais das vezes não procura melhorar-se voluntariamente.

A totalidade dos entrevistados entende que se deve construir uma relação de “de empatia que permita com que o público exponha de forma sincera as suas mazelas, sem receios de prejulgamentos”, “com base no diálogo, sendo importante construir uma relação amistosa para que ele tenha liberdade de falar”, “relação de confiança e confidencialidade”, “estabelecer um vínculo de respeito, de confiança, e, de fato, demonstrar que você está disposto a ajudá-lo. É um trabalho de construção mesmo” com o público atendido para permitir a identificação de vulnerabilidades e viabilizar uma ação mais preventiva nos atendimentos realizados.

Por meio da apresentação de novos modelos edificantes, o olhar dos pequeninos começa a voltar-se para o futuro, operando-se uma nova agregação de valores, antes corrompidos pelo meio em que está inserido dia a dia ou mesmo pela falta de modelos verdadeiramente

⁷⁰ Plano Municipal de Assistência Social – 2018 – 2021, pág. 20

edificantes. No que se refere à mudança de paradigmas, o autoconhecimento e o fortalecimento da autoestima fazem com que esta criança ou adolescente passe a acreditar mais em si, em seus pontos fortes que antes, ou ele não acreditava (baixa autoestima) ou reforçava o lado ruim para parecer mais forte, como muitas vezes observa-se nos grupos que causam vandalismo e destruição.

Prevenir é ainda diagnosticar as fragilidades que a criança ou o adolescente traz consigo, antes mesmo de que haja um pedido formal de ajuda ou que seu comportamento negativo indique a necessidade de um cuidado especial, é ir ao encontro da criança e do adolescente, que muitas vezes não consegue dar esse passo por si só, seja por desestímulo cultural e familiar ou mesmo por não identificar que precisa de ajuda. A omissão deste olhar mais apurado dará causa à prática de atos contrários aos valores e até à lei. Faz-se mister identificar as vulnerabilidades ocultas, invisíveis aos olhos comuns, que permeiam a sua vida, para efetivamente operar-se a prevenção.

A prevenção envolve também, dar meios aos infantes de se conhecerem e governarem-se a si mesmos, mostrando-lhes que são capazes de lidar com as vulnerabilidades que experimentam no dia-a-dia sem que as mesmas os conduzam a escolhas que trarão consequências desagradáveis e para isso é preciso “apoiar o desenvolvimento de capacidades humanas, individualmente, nas famílias e no território”. Esta ação “pressupõe adesão a uma vertente protetiva que admite a existência de ativos e o benefício de fortalecê-los para o enfrentamento de situações de vulnerabilidade pelos sujeitos”⁷¹.

Por fim, com relação às providências para mudança de usos, hábitos e costumes da família, sociedade e Estado, quanto a crianças e adolescentes no Brasil, é importante destacar o entendimento de Edson Sêda (2018), sobre a necessidade de identificar nas áreas de jurisdição de cada Conselho os possíveis desvios de realidade em relação às normas previstas no ECA, exercendo medidas preventivas, antes mesmo do surgimento da violação dos direitos, bastando tão somente a ameaça à violação para exigir-se uma medida de proteção. O mesmo entendimento se aplica ao que se refere à família, devendo o Conselho procurar

⁷¹ CARMO, Michelly Eustáquia. GUIZARDI, Francini Lube. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. Cadernos de Saúde Pública. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2018, p. 09.

parceiros locais no setor público, privado ou na sociedade civil organizada que desenvolvam trabalhos de proteção à infância e juventude.

Por este entendimento reforçamos a necessidade do olhar da prevenção como a ação anterior à violação de direitos, bem como a importância da participação de atores privados na realização de políticas de proteção à infância e juventude, temática a ser abordada no próximo capítulo.

3. ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA E JUVENTUDE

3.1 Visão estadocêntrica das políticas públicas

Lançando um olhar para a política de acolhimento, apenas a título de exemplo, a qual teve sua primeira aparição em 1551 com a fundação da primeira Casa de Recolhimento do Brasil, sob a gestão dos Jesuítas, que tinham por objetivo isolar as crianças índias e negras da má influência dos pais por seus costumes “bárbaros”, observamos o início da política de acolhimento sendo realizada longe da visão estadocêntrica. Mais para frente, na década de 1830, quando do surgimento do primeiro Código Penal dos Estados Unidos do Brasil, como uma solução para os atos não infracionais, o Estado agia por meio da Igreja⁷².

Desde o surgimento das primeiras ações, que mais a frente se transformariam em um Sistema de Garantias complexo e bem aparelhado, observa-se a atuação do Estado em segundo plano, em que o protagonismo era dos entes privados, em boa parte representados pelos religiosos e voluntários. Partindo desse fato, questiona-se a visão atual que centraliza no Estado a realização de políticas públicas. Será que apenas o Estado executa políticas públicas?

Segundo a abordagem estatista das políticas públicas, o caráter de liderar um processo de política pública ser atribuição do Estado é inegociável. No entanto refletindo acerca de trabalhos sociais que iniciam, executam e avaliam suas ações completamente desconectados dos entes governamentais, e que dão resultados significativos, não podem ser considerados

⁷² AMIN, Andréa Rodrigues. Curso de Direito da Criança e do Adolescente. Aspectos teóricos e práticos. 13. Ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 52.

política pública? Considerando que esses projetos atendem à comunidade e atuam sobre as demandas de interesse público, como os vários projetos existentes nas comunidades do Rio de Janeiro. Por que a dicotomia estatal e não estatal?

É certo que a abordagem estatista e o conceito de Maria Paula Dalari Bucci sobre políticas públicas⁷³ incluem a atuação de entes não governamentais, ou não estatais, todavia a simples consideração ou a superficial participação social na elaboração e no estabelecimento da política não atinge resultados efetivos quanto à crítica sobre a visão estadocêntrica das políticas públicas.

Esta discussão, que ganhou força entre as décadas de 1980 e 1990, refere-se à falta de capacidade de o Estado gerir com qualidade todas as ações sociais. A instituição, que de algum modo serve à comunidade política, promove, de alguma forma, políticas públicas, considerando a comunidade como a sociedade em geral. Esse conceito mais abrangente possibilita um maior alcance das políticas públicas, desde o momento da identificação do problema e da formação da agenda⁷⁴.

Ainda na seara dos referidos autores, os mesmos destacam que o espaço de produção de regras e orientações formalmente institucionalizadas e o uso de instrumentos convencionais atrelado à perspectiva de funcionar em longo prazo são características procedimentais inerentes às políticas públicas. Entretanto a característica de longo prazo, aqui já mencionada, pode ser eficazmente atribuída à realização de um trabalho social executado junto a determinada comunidade, na qual a instituição executora tem seus membros e sua sede situada próximo ao local identificado como problema no desenho da política que ali será implementada, oportunizando um acompanhamento mais global e duradouro. Ressalva-se que nos referimos a políticas públicas municipais e de menor alcance, pois o citado entendimento não se aplicaria a políticas públicas de alcance nacional, por exemplo.

Nesse sentido, um Juiz de Vara de Infância integrante das entrevistas realizadas nesta pesquisa destacou a fragilidade das políticas públicas no tocante à continuidade e alcance

⁷³ Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados, visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

⁷⁴ HEIDEMANN, Francisco G. SALM, José Francisco. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UnB, 2010, p. 61.

efetivo a longo prazo ao afirmar que “a maior dificuldade é a descontinuidade de tais políticas públicas, em razão da mudança dos gestores e, muitas vezes, da própria equipe a cada eleição de um novo governante, no caso das políticas realizadas pelas secretarias municipais, os Prefeitos”.

Embora não seja possível desconsiderar as articulações socioestatais, o papel do Estado é compreendido como fundamental no processo, por ser detentor da iniciativa e da responsabilidade das políticas públicas governamentais⁷⁵. Haveria então políticas públicas não governamentais, as quais seriam de iniciativa e responsabilidade do ente não governamental que a executa?

As mencionadas articulações socioestatais, quando levadas em consideração, constituem fluxos de decisão governamental em resposta às demandas sociais que, por envolverem uma vasta rede de atores, formam verdadeiras arenas sociais com forte poder de influência em todas as etapas das políticas implementadas e em vias de ser⁷⁶.

Em sendo uma “realização desejada pela sociedade”, as políticas públicas necessitam de participação social durante todo o seu processo de implementação, como destaca Maria Paula Dallari Bucci:

Uma política é pública quando contempla os interesses públicos, isto é, da coletividade — não como fórmula justificadora do cuidado diferenciado com interesses particulares ou do descuido indiferenciado de interesses que merecem proteção — mas como realização desejada pela sociedade. Mas uma política pública também deve ser expressão de um processo público, no sentido de abertura à participação de todos os interessados, diretos e indiretos, para a manifestação clara e transparente das posições em jogo⁷⁷.

Partindo desse entendimento, as políticas públicas executadas pela sociedade civil organizada poderiam ter a elas atribuídas as mesmas características de uma política pública implementada essencialmente por equipamentos e atores públicos, caso sejam legalmente instituídas e fiscalizadas pelos referidos atores e equipamentos, como já ocorre com as instituições de acolhimento e a fiscalização pelo Ministério Público e o Conselho Municipal

⁷⁵ PIERRE, Muller.; YVES, Surel. A análise das políticas públicas. Traduzido por Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002, p. 27; e LASCOUMES, Pierre. LE GALÈS, Patrick. Sociologia da ação pública. Maceió: Editora UFAL, 2012, p. 39.

⁷⁶ VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. Estudio introductorio. In: Políticas Públicas – coletânea. Brasília: Enap, 2007, p. 101.

⁷⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito administrativo e políticas públicas, p. 269.

dos Direitos da Criança e do Adolescente, entre outros atores diretamente inseridos e atuantes no Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente.

3.2 Políticas públicas executadas pela sociedade civil organizada

Objetivando a materialização das citadas políticas executadas pela sociedade civil organizada, exemplificaremos trabalhos que alcançam resultados em direção à minimização das vulnerabilidades invisíveis e seu agravamento que levaria à violação dos direitos das crianças e dos adolescentes, bem como o cometimento, pelos mesmos, de atos contrários aos valores sociais para uma sociedade equilibrada.

A responsabilidade por nossas crianças e adolescentes foi estendida para todos nós enquanto cidadãos pertencentes a uma sociedade e o art. 70⁷⁸, do Estatuto da Criança e do Adolescente, inovou ao compartilhar a responsabilidade da proteção integral, que antes era exclusiva do Estado, com a família, a sociedade e o Poder Público, visando impedir a incidência de danos ou ameaça de danos aos menores em formação.

Quanto ao compartilhamento desta responsabilidade, Kátia Regina Maciel, em relação à Proteção Integral, destaca:

O legislador estatutário, partindo do pressuposto de que a criança e o adolescente possuem um espírito maleável suscetível a todo tipo de influências sociais, outorgou-lhes um cuidado especial, de prevenção e tratamento por parte da família, da sociedade e do Poder Público, para que possam se desenvolver de forma plena, sem correrem o risco de se transformarem em fardos difíceis de serem suportados pela própria sociedade⁷⁹.

Para a execução de medidas que representem a participação integrada da sociedade ao processo de formação de nossas crianças e adolescentes, compondo a Proteção Integral a que se refere nosso Sistema Único de Assistência Social, veremos, brevemente, a atuação de duas instituições de atendimento que realizam políticas públicas voltadas ao público objeto de estudo desta pesquisa, atuando na identificação e tratamento das vulnerabilidades sociais, incluindo as invisíveis. Veremos o Programa Núcleo de Aprendizizes e a Associação Prover.

⁷⁸ Art. 70. É dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente.

⁷⁹ SILVEIRA, Ângela Maria. In: Curso de Direito da Criança e do Adolescente. Aspectos teóricos e práticos. 13. Ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 467.

O Programa Núcleo de Aprendizizes⁸⁰ é uma ação integrada, desenvolvida pelo Instituto Léon Denis desde 1990. A Instituição é caráter educativo preventivo, constituída como associação sem fins lucrativos. Dentre as ações desenvolvidas pelo Instituto Léon Denis, para os diversos públicos, o Programa Núcleo de Aprendizizes tem suas ações voltadas ao público jovem, de 14 a 18 ano e realiza suas atividades na zona oeste do Rio de Janeiro.

A referida instituição, ao longo dos anos de desenvolvimento, pode desenvolver uma metodologia inovadora capaz de atuar na identificação de vulnerabilidades desde as mais aparentes até as mais ocultas, bem como atuar na prevenção de desvios por parte dos adolescentes e de violações por suas famílias e pela sociedade.

Durante as entrevistas, quando perguntada sobre como os sinais de vulnerabilidade se apresentam, a psicóloga e coordenadora do Programa destacou que

esses sinais se apresentam no comportamento, geralmente, pelos desconfortos ou conflitos emocionais, pela dificuldade de enfrentar situações que exigem esforço pessoal, pela fragilidade para lidar com frustrações, a falta de reflexão ou raciocínio na busca de melhores soluções diante das questões da vida, entre outros sinais que são percebidos no dia-a-dia.

Acrescentando que “nos últimos anos, os problemas mais graves consequentes dessas situações estão na depressão, automutilação, tentativas de suicídio ou pensamentos e planos suicidas, que são chamados ideação suicida”.

O Programa tem por objetivo o desenvolvimento de habilidades e competências pessoais, sociais, familiares e para o trabalho, desenvolvendo suas atividades por meio de dinâmicas de grupo, palestras interativas, encontros familiares, integração social, aulas práticas, entre outros recursos que viabilizem alcançar seus objetivos.

O atendimento aos adolescentes é individualizado, ainda que realizado em grupos, o que permite a percepção de vulnerabilidades que normalmente não são percebidas, pautando-se o trabalho no fortalecimento de vínculos afetivos sociais e familiares e tem por base o autoconhecimento, pelo qual o adolescente reconhece suas potencialidades e fragilidades, permitindo seu autodescobrimento e lançando seu olhar para o futuro.

⁸⁰ Programa com o qual esta autora colabora na coordenação e execução das atividades.

Sobre a identificação das vulnerabilidades, a psicóloga sinalizou que são percebidas “através dos comportamentos de isolamento, dificuldade de relacionamentos interpessoais, resistência para expor sentimentos, desânimo, dificuldade de concentração e realização de tarefas simples, baixa autoestima, transtornos alimentares, saúde frágil, dentre outros”, destacando que “a coesão da equipe é fundamental para essa etapa do trabalho”.

Para além dos resultados materiais alcançados pelos participantes em nível profissional como o ingresso em carreiras militares, universidades, cursos técnicos ou o mercado de trabalho, todos os adolescentes experimentam uma visão melhor do futuro, têm contato com modelos edificantes e a transformação de valores já construídos, encontram-se mais fortes diante das influências perniciosas do mundo que os deixam mais vulneráveis, bem como compreendem melhor a realidade de seus núcleos familiares e sociais, possibilitando a identificação do início da violação de direitos e dando-lhes a oportunidade de conhecerem caminhos que os levariam ao desvio do que é certo e suas consequências e caminhos que os levariam a uma vida digna e com base em bons valores sociais, levando-os à valorização da vida e dos valores como honestidade e respeito ao próximo.

Sobre essa construção de valores sociais e a importância de apresentar ao adolescente em formação a visão do futuro que os aguarda, Léon Denis, educador que deu origem ao nome da instituição, em seu livro intitulado “Depois da Morte”, no capítulo “A educação” destaca o valor da educação:

Não basta ensinar a criança os elementos da ciência. Aprender a governar-se, a conduzir-se como ser consciente e racional, é tão necessário como saber ler, escrever e contar: é entrar na vida armado não só para a luta material, mas, principalmente, para a luta moral. É nisso em que menos se tem cuidado. Presta-se mais atenção em desenvolver as faculdades e os lados brilhantes da criança, do que as suas virtudes. Na escola, como na família, há muita negligência em esclarecê-la sobre os seus deveres e sobre o seu destino.

Essa tarefa, entretanto, não é tão difícil quanto se pensa, pois não exige uma ciência profunda. Pequenos e grandes podem preenchê-la, desde que se compenbrem do alvo elevado e das consequências da educação.

Não lhe devemos dar muitas alegrias, pois é necessário habituá-la desde logo à desilusão, para que possa compreender que a vida terrestre é árdua e que não deve contar senão consigo mesma, com o seu trabalho, único meio de obter a sua

independência e dignidade. Não tentemos desviar dela a ação das leis eternas. Há obstáculos no caminho de cada um de nós; só o critério ensinará a removê-los⁸¹.

Por fim, conheceremos a Associação Prover, organização sem fins lucrativos que atua na zona norte do Rio de Janeiro, no bairro de São Cristóvão. Eles acreditam que a educação é capaz de transformar vidas e fazem isso por meio da arte.

A Associação Prover oferece aulas de música a crianças e adolescentes nas classes de violino, viola, violoncelo, flauta transversal, flauta doce, clarinete e percussão, compondo uma Orquestra Social Juvenil, atuando para além das aulas de música na identificação das vulnerabilidades pelas quais as crianças e adolescentes atendidos estão expostos diariamente.

Por meio de encontros semanais regulares os educadores têm a possibilidade de atuar diretamente junto aos atendidos e suas famílias na identificação e no trato das vulnerabilidades, incluindo as invisíveis, além atuarem por meio da oferta de ações odontológicas, campanhas de aquisição de óculos, brinquedos e cestas básicas para as famílias, que atendem diretamente às vulnerabilidades visivelmente reconhecidas.

Os resultados obtidos, para além da profissionalização nas mais diversas áreas da música, alcançam também a melhoria no rendimento escolar, uma melhor visão do futuro, a melhoria no comportamento social e familiar, o despertar da consciência e do autoconhecimento, entre outros valores necessários à prevenção dos desvios por parte dos atendidos ou da violação dos direitos dos mesmos que, quando identificadas na origem, podem ter soluções pacíficas e menos marcantes para a vida daquela criança ou adolescente.

A partir dos trabalhos citados, observamos as possibilidades de atendimento que as instituições e seus voluntários dispõem para atuarem no trato direto das vulnerabilidades sociais e na prevenção no sentido que esta pesquisa atribuiu. Os citados trabalhos apresentam-se como instrumentos eficientes na execução de políticas públicas de menor escala, mas que dão resultados significativos junto às famílias e à comunidade em que estão atuando.

Corroborando com esta linha de raciocínio e confirmando a necessidade de ampla divulgação de assuntos e esclarecimentos relacionados a políticas públicas, 70% dos

⁸¹ DENIS. Léon. Depois da Morte: exposição da doutrina dos espíritos. Léon Denis; tradução de Maria Lucia Alcântara de Carvalho. 1. Ed. Rio de Janeiro: CELD, 2009, p. 309.

entrevistados não souberam indicar uma política pública que atue diretamente no trato de vulnerabilidades sociais e os outros 30% indicaram o Conselho Tutelar e a rede de assistência social como um todo. Quanto ao conhecimento de trabalhos que realizem o atendimento, mas que não sejam políticas públicas, 100% dos entrevistados indicaram os programas e projetos realizados pela sociedade civil organizada em comunidades, instituições religiosas e ONG's.

Nesse contexto, para uma melhor atuação ou a ampliação do que já fazem, faz-se mister o apoio por parte dos equipamentos públicos aos integrantes da sociedade civil organizada que executam essas políticas públicas como verá a seguir.

3.3 O fundamental apoio institucional

Como vimos, a sociedade civil organizada executa um importante papel no trato das mencionadas vulnerabilidades sociais, incluindo aquelas que muitas vezes são invisíveis aos olhos dos responsáveis pela implementação das políticas públicas. Estes entes privados em muito poderiam contribuir se fossem mais bem apoiados pelos equipamentos públicos que integram o sistema de proteção e que não conseguem atuar na identificação e no trato destas vulnerabilidades, considerando os fatores diversos que foram abordados nesta pesquisa.

Para tanto, o apoio institucional daqueles entes referidos no capítulo primeiro mostra-se fundamental para que as ações mencionadas tenham este viés de cuidado, proteção e prevenção e possam ser realizadas por entidades da sociedade civil organizada, atuando em parceria, como extensão dos equipamentos públicos sob sua orientação, apoio e reconhecimento.

Chegando ao final desta pesquisa, daremos enfoque a um último aspecto que se deseja observar como ponto importante para o desenvolvimento de ações preventivas voltadas à infância e a juventude que se refere ao apoio institucional aos trabalhos que realizam este tipo de atendimento.

Como verificado na exposição das funções e atribuições previstas em alguns equipamentos públicos aqui mencionados, atores fundamentais no Sistema de Garantias de

Direitos, os mesmos dedicam-se às funções fiscalizatórias, regulatórias, administrativas, entre outras, carecendo de espaço para as ações executórias no sentido da verdadeira prevenção.

Há que se considerar, ainda, o aspecto do esgotamento que os equipamentos públicos encontram-se mergulhados, seja pelo alto volume de demandas, pelo baixo contingente humano para execução das medidas ou pela área de abrangência municipal ou estadual a que seus órgãos destinam atendimento, dificultando sobremaneira a realização de tais ações.

Compete aqui citar a declaração de uma professora da rede estadual de ensino do Rio de Janeiro ao ser perguntada sobre a existência de políticas públicas que atendam o público mais vulnerável ela afirmou que “as poucas políticas públicas que existem não saem do papel, não são postas em prática”, denotando o desconhecimento por parte da população quanto á realização dessas políticas e a atuação do Estado e dos equipamentos públicos sempre “apagando incêndios” e nos limites emergenciais das mais diversas necessidades, colocando-se distantes da ação preventiva.

Cabe salientar a complexidade territorial, a desigualdade social e econômica o número populacional, entre outros indicadores que reforçam o esgotamento dos equipamentos públicos para o atendimento à população mais vulnerável.

O grande desafio da execução do SUAS nas metrópoles brasileiras, e a cidade do Rio de Janeiro se encaixa nessa realidade, é ofertar um padrão de serviço compatível com o tipo e volume das vulnerabilidades e violações de direitos identificados, considerando a complexidade das metrópoles e a existência de territórios deflagrados pela violência urbana, além das novas demandas oriundas do acirramento do empobrecimento da população⁸².

Vejamos o conteúdo do Plano Municipal de Assistência Social vigente a respeito destes dados numéricos:

Com uma área territorial de 1.204 km² e densidade demográfica de 5.249hab./Km², a cidade é dividida em 5 Áreas Programáticas (AP), 16 Regiões de Planejamento (RP), 33 Regiões Administrativas (RA) e um total de 162 bairros (Instituto Pereira Passos - IPP, 2017). A partir dos dados do Censo IBGE (2010) e as atualizações realizadas pelo IPP para o ano de 2017, a cidade do Rio de Janeiro constitui-se numa metrópole, com uma população estimada de 6.520.266 habitantes, com PIB per capita de R\$46.461,82 e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,799.

⁸² Plano Municipal de Assistência Social – 2018 – 2021, pág. 21

Cumpra observar que, apesar dos indicadores sociais da cidade serem, em média, relativamente superiores aos de outras unidades da federação, esse fato não exclui um quadro de forte desigualdade, pois segundo dados compilados pelo IPP (2017), 22% da população reside nas 1.018 favelas da cidade, totalizando 1.434.975 habitantes, em contraponto a uma parcela da população com acesso a infraestrutura adequada, espaços privilegiados de moradia, entre outros. Portanto, as diversidades sociourbanas e territoriais são um grande desafio, com o avanço da lógica de mercado em contrapartida à necessidade de políticas públicas voltadas para a qualidade de vida da população, e que implicam em reafirmar os direitos do cidadão de maneira igualitária⁸³.

Tendo em vista a realidade do município do Rio de Janeiro, no sentido de possibilitar a execução de medidas preventivas por parte destes equipamentos, faz-se necessário oferecer apoio institucional aos entes privados que integram a sociedade civil e que já executam tais medidas, colaborando com a sua melhor estruturação, realizando visitas mais frequentes às instituições com o intuito de melhor entender o trabalho que ali é oferecido, disponibilizando mensalmente uma palestra ou oficina realizada por um promotor, juiz, defensor, conselheiro, entre outros atores, objetivando atingir os fins a que a instituição se destina, oferecendo treinamento aos integrantes e voluntários das instituições que realizam trabalhos preventivos os mais diversos junto às nossas crianças e adolescentes, entre outras inúmeras possibilidades de atuação.

Estas ações se fazem necessárias e são de fundamental importância para a integração dos referidos equipamentos públicos à comunidade local e à sociedade civil organizada que pode atuar mais ativamente como braço de extensão destes atores junto à comunidade e sem custo adicional aos seus orçamentos anuais, agregando ainda o fator de longo prazo como solução de continuidade do atendimento.

Sobre a importância desta inter-relação, o Plano de Assistência Social vigente no município do Rio de Janeiro destaca:

A inter-relação entre os atores envolvidos propicia amplitude e complementaridade de olhares, que traduzem o acompanhamento familiar enquanto estratégia de rede intersetorial corresponsável, tirando o foco da assistência enquanto ator único responsável por todas as demandas históricas de acompanhamento marcadas por longas trajetórias de exclusão e vulnerabilidade⁸⁴.

⁸³ Ibidem, pág. 27 e 28.

⁸⁴ Plano Municipal de Assistência Social – 2018 – 2021, pág. 20

Com o fito de materializar a importância deste apoio institucional, destacamos o julgado de uma apelação da Décima Câmara Cível, tendo como relator o desembargador Alcides da Fonseca Neto.

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. DESTITUIÇÃO DO PODER FAMILIAR. NEGLIGÊNCIA E ABANDONO DAS TRÊS CRIANÇAS CARACTERIZADOS. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. Sentença que julgou procedente o pedido formulado pelo Ministério Público para decretar a destituição do poder familiar da genitora, ora apelante, sobre os filhos menores, nascidos em 03/05/2013, 12/10/2018 e 04/02/2020. Pretensão recursal direcionada à reforma da sentença para a improcedência do pedido inicial, ao argumento de que jamais negligenciou os cuidados com os menores, mas, ao contrário, sempre prezou por sua segurança e bem-estar e que as eventuais falhas com relação à responsabilidade dos filhos se deram em razão de circunstâncias socioeconômicas. Irresignação não acolhida. O conjunto probante colacionado ao processo evidenciou que **a família de Gilcélia passou a ser acompanhada pelo Conselho Tutelar e pela equipe técnica do Juízo a partir do ano de 2014, quando surgiram as primeiras informações acerca do comportamento omissivo e negligente da mãe para com os filhos.** Importante registrar que Gilcélia teve nove filhos e que nenhum deles se encontra sob sua guarda, pois ela nunca teve condições de manter os cuidados dos filhos de modo satisfatório. **De acordo com os estudos sociais e psicológicos elaborados nos autos, a genitora costumava deixar os filhos sozinhos em casa, sem qualquer supervisão, para frequentar bares. Além disso, não mantinha níveis mínimos de higiene das crianças e do ambiente doméstico, não impunha limites e supervisionava os filhos, não promovia o abastecimento e o oferecimento de alimentos, os acompanhamentos de saúde necessários e não prestava qualquer suporte afetivo aos infantes.** Cumpre ressaltar que as três filhas mais velhas e os três filhos do meio residem com os seus respectivos genitores e raramente são visitados pela mãe, que também não presta qualquer auxílio material para o seu sustento. De outro lado, no que concerne aos três infantes cuja situação se discute neste processo, impende destacar que foram institucionalizados, tendo em conta o abandono pela mãe e a ausência de qualquer membro da família extensa disposto a assumir a responsabilidade de sua criação e cuidados. **Cabe salientar, igualmente, que Gilcélia não possui residência própria e qualquer tipo de trabalho que lhe garanta a própria subsistência. E, em todas as entrevistas realizadas pela equipe técnica do Juízo, sempre manteve postura apática e acrítica quanto à responsabilidade em relação aos filhos e à negligência contra eles perpetrada ao longo de todo esse tempo.** As peças técnicas elaboradas no decorrer do processo concluíram acerca da importância do encaminhamento dos menores Sara Vitoria, Ysadora e Marcos Vinicius para colocação em família substituta, uma vez que essa situação poderia lhes oferecer estabilidade, afeto, proteção e segurança, o que não conseguiram obter na rede familiar de origem. Inequivocamente, portanto, caracterizado o abandono, afetivo, material e intelectual perpetrado pela mãe biológica com relação aos filhos e a ausência do interesse de cuidar dos infantes, de modo a proporcionar-lhes o desenvolvimento e a segurança emocional de que necessitam, especialmente em razão da tenra idade. Vale ressaltar que diversas medidas foram tomadas para a manutenção das crianças com a família extensa, que, lamentavelmente, resultaram infrutíferas. Correta, desse modo, a sentença que concluiu pela destituição do poder familiar de Gilcélia sobre os filhos, razão por que deve ser integralmente mantida. CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO DO RECURSO. Grifo nosso

No primeiro grifo destacado, observa-se a inter-relação do Conselho Tutelar e do Poder Judiciário, com destaque à possibilidade de ampliação desta rede de atendimento para a participação de instituições da sociedade civil organizada que possam acompanhar e intervir junto a essas famílias e, por estarem mais próximas da comunidade local, possibilitam um acompanhamento mais efetivo dos fatos. Vislumbra-se a participação das entidades privadas desde o início do processo em uma função análoga ao de *amicus curiae*⁸⁵.

Já no segundo grifo destacamos a necessidade da existência de trabalhos preventivos, como já citados anteriormente nesta pesquisa, pois, uma vez identificado os sinais de vulnerabilidade naquela família, por parte dos filhos e da própria mãe, há a necessidade de atuação e de intervenção dos equipamentos públicos em parceria com a sociedade civil por meio de instituições que atendem crianças, adolescentes e suas famílias, no sentido de reverter as vulnerabilidades iniciais para que não se transformem em abusos e violações graves de direito.

Por fim destacamos a postura desta mãe que, desde o início da identificação do fato gerador do problema, carecia de um suporte e de um acompanhamento também a ela, por meio do esclarecimento mínimo das consequências de suas ações e com um apoio que proporcionasse a sua reintegração ao mundo do trabalho, possibilitando o mínimo de subsistência para que ela pudesse continuar junto aos seus filhos, se assim fosse de seu interesse.

Deste modo, ressaltamos a importância do apoio institucional a estes entes executores de medidas preventivas que têm grande potencial de reverter quadros, como o citado, de abandono e violações de direitos, por meio de ações periódicas através de voluntários sensíveis às mais diversas causas.

No sentido de sugerir formas de apoio a estas instituições, indicamos a implantação de uma consulta por parte do Poder Judiciário, quando do recebimento da ação, às entidades de

⁸⁵ Código de Processo Civil, art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

atendimento já cadastradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente ou que os Conselhos Municipais de Assistência Social tenham conhecimento⁸⁶, que sejam próximas ao local com indícios de violação de direitos. Desse modo, as partes do processo seriam encaminhadas a estas instituições, como etapa do processo em tramitação, visando sua reabilitação, esclarecimento e interrupção do agravamento das vulnerabilidades indicadas, sob acompanhamento do Conselho Tutelar da região e de outros equipamentos públicos com atuação voltada à garantia de direitos da criança e do adolescente.

No caso de o processo ser iniciado pelo Ministério Público, o mesmo já indicaria as instituições existentes que poderiam fazer parte do processo de atendimento à família que integra o processo. Do mesmo modo poderia ocorrer com o primeiro contato com a suspeita de violação de direitos, recebida pelo Conselho Tutelar, havendo o encaminhamento da família aos projetos sociais de atendimento ao público alvo, como medida de intervenção direta contra as violações de direitos que podem vir a se confirmar.

Nota-se que com este tipo de apoio institucional os equipamentos públicos não seriam os executores das medidas, mas contariam com a parceria de entidades que já realizam atendimentos nas comunidades nos seus locais de atuação, viabilizando atendimentos mais aproximados e possibilitando um acompanhamento mais a longo prazo.

Para a execução de tais medidas, há a necessidade de incentivo à criação de projetos de atendimentos, bem como à ampla divulgação dessas ações e o fortalecimento daqueles já existentes em instituições como casas religiosas, comunidades do Rio, associação de moradores e em instituições de caráter público como Bombeiros, Guardas Municipais e Forças Armadas que não estão diretamente ligadas ao Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

⁸⁶ Uma vez que o CMAS identifique trabalhos de atendimentos que não estejam bem estruturados, cabe ao referido Conselho realizar a orientação necessária para que este Projeto Social ou Instituição de Atendimento se estruture, regule e esteja em plenas condições de atender às demandas da criança, do adolescente e de sua família, como já vem executando informalmente.

CONCLUSÃO

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou-nos o conhecimento do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente, desde a sua perspectiva histórica até os dias de hoje, dos órgãos que o integram e toda sua complexidade, bem como ajudou-nos a entender o desenho das políticas públicas e todo seu arranjo institucional e a possibilidade de uma visão menos estadocêntrica destas políticas.

Dada à importância do assunto e o objetivo central desta pesquisa, pudemos entender como se dá a atuação preventiva segundo a entendem os equipamentos públicos que operam no sistema de proteção por meio de políticas públicas, assim como levantamos a possibilidade de considerar a sociedade civil também como executora de políticas públicas de atendimento a crianças e adolescentes, reconhecendo que o apoio a estes entes privados por parte dos equipamentos públicos é fundamental para a realização de um bom trabalho com vistas a resultados efetivos.

Quando do trato da prevenção com o novo sentido que se desejou atribuir, perpassamos pela identificação de vulnerabilidades, que aqui chamamos de invisíveis, as quais permeiam a vida de nossas crianças e adolescentes, que, se identificadas em sua fase inicial, ou seja, no verdadeiro momento da prevenção, possibilitam o tratamento de fragilidades que são a base dos desvios de condutas e das violações de direitos, e, por conseguinte, vimos a necessidade de incluir no escopo e nos objetivos de cada ente que atua com criança e adolescente a identificação de vulnerabilidades invisíveis visando a verdadeira prevenção de males sociais.

É válido mencionar a relevância do tema aqui estudado, principalmente quanto à identificação das vulnerabilidades e quanto à necessidade de se atuar de forma preventiva, no estrito sentido de evitar as ações que configurem os desvios e as violações de direitos. Quando mencionamos a relevância do tema, consideramos sua relevância para a sociedade como um todo, mas em particular às nossas crianças e adolescentes, pois os mesmos representam o futuro de nossa sociedade e será por meio da educação preventiva que a transformação social se dará.

Destaca-se também a relevância de pensar o sentido de prevenção pelo qual o direito, na condição de ciência jurídica, tem atuado e reproduzido este sentido em leis, normas e

doutrinas, confundindo-a com a proteção e atribuindo níveis variados aos tipos a que denominam prevenção, quando em verdade a prevenção é de etapa única e quando não ocorre, implica a necessidade de outras medidas que consistem na proteção, reparação, socioeducação, mas não na prevenção.

A realização de entrevistas individuais permitiu-nos identificar como os atores que lidam com crianças e adolescentes, sejam eles psicólogos, assistentes sociais, professores, policiais civis, educadores físicos, juízes de direito, atuantes na esfera pública ou privada, reconhecem as vulnerabilidades e quais as maiores dificuldades no trato das mesmas e na identificação daquelas que estão invisíveis, bem como o que se faz necessário para minimizar os seus impactos, nos quais as respostas foram no sentido mais subjetivo da atuação, na atuação individualizada, na escuta personalizada, no diálogo sem crenças pré-concebidas e na união de esforços entre os equipamentos públicos e privados visando um objetivo comum de socorro às nossas crianças e adolescentes.

Como desfecho das indagações iniciais, conclui-se que os papéis dos equipamentos públicos no tocante à prevenção são os mais diversos, no entanto carecem do olhar para o verdadeiro sentido da prevenção e uma maior atenção às vulnerabilidades invisíveis, como também ocorre no processo de elaboração e implementação das políticas, em que o desenho das mesmas apresenta uma fragilidade, desde o início, quando do momento da identificação do problema para ser incluído na agenda das políticas e nos atores que a executam, tendo visto também o entendimento de que as políticas públicas poderiam ser também atribuição de entes privados que integram a sociedade civil organizada.

Percebeu-se com esta pesquisa que, para que nossas crianças e adolescentes não se tornem fardos pesados para a nossa sociedade, há a necessidade de desenvolver no íntimo do jovem a habilidade de administrar a própria vida como protagonista de suas ações, vinculadas fatalmente às implicações das mesmas, colocando-o em condições de tomar as próprias escolhas como principal responsável pelas consequências que delas vierem. Neste momento, a família, a escola e a sociedade não são os responsáveis pelo sucesso ou fracasso deste jovem, desde que estes entes tenham feito a parte que lhes tocam na condução desta criança até o nascimento de sua responsabilidade, culminando com o caminhar particular da vida adulta.

Ter-se-ia dizer que a partir deste estudo, percebe-se a necessidade de olhar as vulnerabilidades invisíveis e o verdadeiro sentido de prevenção como princípio fundamental à composição da doutrina da proteção integral, em sua vertente teórica e prática. Vivemos o momento histórico da situação irregular e a evolução à era da proteção integral, acredita-se que em algum momento chegaremos à preocupação constante com as vulnerabilidades invisíveis e a compreensão da real prevenção, incluindo sua aplicação em todas as ações relacionadas à criança e ao adolescente, bem como a todos os mais vulneráveis de nossa sociedade.

Encerraremos a realização deste prazeroso trabalho com as palavras de Léon Denis, pelas quais em muito acredito: “Todas as chagas morais são provenientes da má educação. Reformá-la, colocá-la sobre novas bases traria à Humanidade consequências inestimáveis. Instruamos a juventude, esclareçamos sua inteligência, mas, antes de tudo, falemos ao seu coração, ensinemos-lhe a despojar-se das suas imperfeições. Lembremo-nos de que a sabedoria por excelência consiste em nos tornarmos melhores”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUM, Ricardo. RISCADO, Priscila. MENEZES, Monique (2015). **Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão**. Revista Agenda Política, Vol.3 – n.2.

BORDALLO. Galdino Augusto Coelho. **Curso de Direito da Criança e do Adolescente. Aspectos teóricos e práticos**. 13. Ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei 13.935, de 11 de dezembro de 2019. **Dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica**. Diário Oficial da União, Brasília, 12 dez. 2019.

BRASIL. Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 16 jul. 1990.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **O conceito de política pública em direito. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhart. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

CARMO, Michelly Eustáquia. GUIZARDI, Francini Lube. **O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social**. Cadernos de Saúde Pública. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2018.

Cartilha “**Defesa e Garantia de Direitos Humanos da Criança e do Adolescente**”. Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro – CDEDICA. Rio de Janeiro, 2017.

Código de Normas da Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro – Parte Judicial, atualizado em 7/08/2021.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. **Brasil Criança Urgente: a Lei 8069/90 - o que é preciso saber sobre novos direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: IBPS, 1990.

COSTA, Marco Aurélio. MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Atlas da vulnerabilidade social nas regiões metropolitanas brasileiras**. Brasília: IPEA, 2015.

CYRINO, Públio Caio Bessa.; LIBERATI, Wilson Donizeti. **Conselhos e fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**.

DENIS. Léon. Depois da Morte: exposição da doutrina dos espíritos. Léon Denis; tradução de Maria Lucia Alcantara de Carvalho. 1. Ed. Rio de Janeiro: CELD, 2009.

Diretrizes do Programa Segundo Tempo, pág. 5, acessado em <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/segundo-tempo/DiretrizesPSTPadro2021.pdf>

FALEIROS, Vicente de Paula. **Políticas para a Infância Adolescência e Desenvolvimento**. Políticas sociais - acompanhamento e análise. Ipea, 2005.

GOMIDE, Alexandre Ávila Gomide. PIRES, Roberto Rocha C. Pires. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

GONÇALVES, Hebe Signorini.; BRITO, Thiago Sandes de . [Civitas - Revista de Ciências Sociais](#). Dossiê: pertencimentos, individualização e subjetividades. **Conselheiros Tutelares: Um estudo acerca de suas representações e de suas práticas**. Porto Alegre, ISSN 1984-7289, Jan./Apr. 2011

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UnB, 2010.

<http://www.cedca.rj.gov.br/OqueGARANTIADIREITO.asp>, acesso em 11/01/2022.

<http://www.tjrj.jus.br/web/portal-da-infancia-e-juventude/apresenta%C3%A7%C3%A3>,
acesso em 07/01/2022.

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/panorama>, acesso em 19/01/2022.

<https://cmdcario.com.br/competencias.php>, acesso em 07/01/2022.

<https://defensoria.rj.def.br/uploads/arquivos/80da7dc5270540378eff39a555e2cc68.pdf>, acesso
em 07/01/2022.

<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/segundo-tempo>, acesso em
11/01/2022.

ISHIDA, Válter Kenji. **Estatuto da Criança e do Adolescente. Doutrina e Jurisprudência**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

LASCOUMES, Pierre. LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da ação pública**. Maceió: Editora UFAL, 2012.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade e AMIN, Andréa Rodrigues. (orgs). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 12^a ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

PAIVA, Jane. **Políticas Públicas de Educação**. 1^a ed. Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro / Universidade Federal Fluminense, 2017.

PIERRE, Muller.; YVES, Surel. **A análise das políticas públicas**. Traduzido por Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002.

PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (orgs). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3^a ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

Plano Municipal de Assistência Social – 2018 – 2021, disponível em [https://www.ibam.org.br/media/arquivos/2018/plano%20municipal%20de%20assist%C3%Aancia%20social%20\(2018-2022\).pdf](https://www.ibam.org.br/media/arquivos/2018/plano%20municipal%20de%20assist%C3%Aancia%20social%20(2018-2022).pdf), acesso em 19/01/2022.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. In: **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Ed UnB, 2009.

_____. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 1ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SÊDA, Edson. **ABC do conselho tutelar elaboração providências para mudança de usos, hábitos e costumes da família, sociedade e estado, quanto a crianças e adolescentes no Brasil**. São Paulo.

_____. **Construir o Passado**. São Paulo, 2018

SILVA, Antonio Fernando do Amaral e. **A criança e o adolescente em conflito com a lei**. Disponível em: <<http://amaralesilva.com.br/artigo/a-crianca-e-o-adolescente-em-conflito-com-a-lei>>. Acesso em: 28/12/2021.

VERONESE, Josiane Rose Petry (Org.). **Direito da criança e do adolescente: novo curso – novos temas**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVEIRA, Mayra; CURY, Munir (coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado. Comentários jurídicos e sociais**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. Estudio introductorio. In: **Políticas Públicas – coletânea**. Brasília: Enap, 2007. v. 1.