

# Responsabilização do Estado e da família por uma proteção integral de crianças e adolescentes: linhas de ação e procedimentos

*Eduardo Rezende Melo*<sup>1</sup>

Juiz de Direito no estado de São Paulo

Chegamos à unidade final de nosso curso.

Nosso percurso até o momento consistiu em refletir sobre o desenvolvimento psicológico da criança, os cuidados de que ela necessita pela família com suporte da sociedade e do Estado, e o quanto, para a caracterização de negligência, é necessário um exame atento, compreensivo e crítico deste amplo contexto de cuidado. Em seguida, refletimos sobre a função do direito da infância e da juventude e seus princípios fundamentais neste âmbito da corresponsabilidade familiar e estatal pela proteção integral de crianças e adolescentes. Vimos, então, na unidade anterior, o quanto a efetivação dos direitos sociais por políticas públicas enfrenta desafios históricos que se refletem no modo de sua gestão e implementação de práticas, tornando sua insuficiente ou inadequada execução fator recorrente de culpabilização da família. Apontamos, em suma, a necessidade de uma atuação integrada, intersetorial e multidisciplinar que permita uma atenção ao mesmo tempo compreensiva e diversificada às famílias para cumprimento de suas funções.

Nesta unidade teremos como tarefa refletir sobre os seguintes pontos:

- 1) A integração do atendimento como um direito das crianças e adolescentes e de suas famílias e decorrência dos princípios federativos e da sistemática de direitos humanos, inclusive da Convenção sobre os Direitos da Criança;
- 2) A responsabilidade pela articulação do atendimento, seus mecanismos e o papel do Sistema de Justiça no direito brasileiro;
- 3) Procedimentos de responsabilização familiar e estatal.

## **1. A integração do atendimento como um direito das crianças e adolescentes e de suas famílias e decorrência dos princípios federativos e da sistemática de direitos humanos, inclusive da Convenção sobre os Direitos da Criança**

A integração de políticas e de direitos decorre de vários princípios insculpidos na Constituição Federal. De seu artigo 3º, com os princípios voltados à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, atenta a um desenvolvimento nacional pautado pela erradicação da pobreza e da marginalização e pela redução das desigualdades sociais

---

<sup>1</sup> Pós-doutorando na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas na Universidade Nova de Lisboa, Portugal; Doutor em Direito pela USP; Mestre em filosofia – PUC/SP; Mestre em estudos avançados de direitos da infância – Universidade de Friburgo Suíça; Membro do grupo de pesquisa “Direitos humanos, democracia e memória” do Instituto de Estudos Avançados (IEA) da USP. Coordenador da área de Infância e Juventude na Escola Paulista da Magistratura; Membro da Coordenadoria da Infância e da Juventude do TJSP; Ex-presidente da Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude (ABMP). Currículo lattes:<http://lattes.cnpq.br/3281366731113070>.

e regionais para que haja a promoção do bem de todos, sem preconceitos de qualquer ordem, já se deduz a necessidade de um esforço compreensivo.

A coordenação de serviços como direito é mais explicitada na organização dos serviços de saúde, que claramente alude ao atendimento integral como uma diretriz preventiva, sem prejuízo de serviços assistenciais (art. 198, II), o que é reiterado no art. 227 § 1º, em relação à saúde da criança, do adolescente e do jovem.

De igual sorte, a assistência social que, nos termos do art. 203 da Constituição, tem por objetivo, dentre outros, a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice (inciso I), é igualmente organizada de modo descentralizado e coordenado, conforme art. 204, I.

Consuma-se, na ordem constitucional, a visão de integração do atendimento pelo dispositivo fundador da positivação de direitos de crianças e adolescentes, o art. 227.

Não bastasse, a abertura do art. 5, § 2º, da Carta Magna, ao não excluir como direitos e garantias outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República seja parte, permite-nos invocar a integração como direito com base na sistemática internacional de direitos humanos.

A Declaração de Viena, resultado da Conferência Mundial de Direitos Humanos havida naquela cidade em 1993, consigna, efetivamente, em seu art. 5º, que “todos os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados”.

A Convenção sobre os Direitos da Criança, nesta toada, prevê – de modo semelhante, aliás, a outros tratados internacionais<sup>2</sup> – obrigações aos Estados quanto ao modo de efetivação dos direitos (art. 4º). O Comitê de Direitos da Criança, órgão responsável pelo monitoramento da aplicação da Convenção nos distintos países signatários e que, por tal razão, emite Comentários Gerais interpretativos dos dispositivos da Convenção, entende, como decorrência do referido art. 4º, o dever de coordenação intersetorial em toda a administração pública e em todos os seus níveis, incluindo as próprias crianças e adolescentes (§ 27), o que deve ser feito não apenas com base em ampla estratégia nacional, como os planos referidos na unidade anterior (§§ 28 e 29), mas também em âmbito local, entre os distintos departamentos da administração para velar pelo respeito de todas os princípios e normas enunciados na Convenção (§ 37). Este processo deve ser contínuo, pautado por uma valoração dos efeitos dessas políticas e serviços sobre as crianças e adolescentes, com mudanças, se necessário. Para tanto, medida fundamental, crianças e adolescentes devem ser contemplados nos orçamentos públicos, sem possibilidade de retrocesso (§ 51)<sup>3</sup>.

Em relação ao nosso tema, no Comentário de nº 4, voltado à interpretação do art. 6º da Convenção, sobre saúde e desenvolvimento de crianças e adolescentes, o Comitê assinala a importância de suporte familiar para criar um entorno protetivo à criança e ao adolescente, devendo os Estados criarem instituições, estabelecimentos e serviços que prestem aos pais ou responsáveis o devido apoio, envolvendo, inclusive, a questão

<sup>2</sup> Como, por exemplo, o art. 2º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o de mesmo número do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

<sup>3</sup> Veja o Comentário em uma das línguas oficiais das Nações Unidas: Disponível em: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2003%2f5&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2003%2f5&Lang=en). Sobre orçamento público, o Comitê elaborou um outro Comentário, de número 19, que pode ser acessado pelo seguinte link: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f19&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f19&Lang=en)

habitacional (art. 27, alínea 3); provendo informação adequada aos pais para o estabelecimento de relação de confiança com os filhos, de modo a garantir a convivência familiar e comunitária, sempre observando o princípio da legalidade (itens 15 e 16)<sup>4</sup>.

No Brasil, desde 1996, por força da Resolução 113 do CONANDA (Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente), vige formalmente a concepção de que a atuação em prol de crianças e adolescentes deve dar-se de forma articulada, integrada, de todas as instâncias públicas governamentais e da sociedade civil (art. 1º), notadamente por seus três eixos estratégicos de ação (defesa de direitos humanos, promoção dos direitos humanos e controle da efetivação dos direitos humanos), nos termos do art. 5º.

Este quadro se consolida entre nós com a edição da Lei nº 13.431/17, que estabelece a integração do atendimento como um direito pela conjugação dos arts. 5º, II e VIII, e 14, no qual definiram-se as diretrizes que devem ser observadas pelo poder público para atendimento integrado. Embora voltada especificamente a crianças e adolescentes vítimas e testemunhas, deve-se lembrar que a integração operacional já era prevista no âmbito da convivência familiar e comunitária, conforme o art. 88, VI, do ECA, de modo que se tem agora, inclusive por força dos arts. 4º e 5º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4657/42), o detalhamento de como se há de proceder.

Destas diretrizes, verifica-se, com efeito, que abrangência e integralidade; capacitação interdisciplinar continuada, preferencialmente conjunta, dos profissionais; estabelecimento de mecanismos de informação, referência, contrarreferência e monitoramento; planejamento coordenado do atendimento e do acompanhamento, respeitadas as especificidades da pessoa a ser atendida e de suas famílias; celeridade do atendimento; priorização do atendimento em razão da idade ou de eventual prejuízo ao desenvolvimento psicossocial, garantida a intervenção preventiva; mínima intervenção dos profissionais envolvidos; e monitoramento e avaliação periódica das políticas de atendimento, são todos preceitos já referidos no Comentário nº 5 do Comitê e aplicáveis ao tema da convivência familiar e comunitária.

Espancam-se dúvidas a respeito de seu caráter vinculante quando se atenta ao disposto no art. 208, IX, do ECA, com a redação dada pela Lei nº 13.431/17, podendo ser objeto de ação civil pública para sua efetivação.

As Varas da Infância e da Juventude, nos termos da Resolução do CONANDA, compõem o eixo de defesa de direitos humanos, de modo que, retomando o preceito das Regras de Beijing (art. 1.4), juízes da infância e da juventude comprometem-se efetivamente pelo desenvolvimento nacional<sup>5</sup> quando velam para que esta coordenação e integração de direitos humanos (civis, políticos, econômicos, culturais e sociais de crianças e adolescentes e suas famílias) sejam efetivas.

Você tem considerado a integração do atendimento como um direito? Como você tem atuado para a sua garantia em sua comarca?

Vejamos, então, como isto pode ser concretizado para que possamos refletir conjuntamente a respeito.

<sup>4</sup> Disponível em: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2003%2f4&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2003%2f4&Lang=en).

<sup>5</sup> Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/c\\_a/lex47.htm](http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/c_a/lex47.htm).

## 2. A responsabilidade pela articulação do atendimento, seus mecanismos, e o papel do Sistema de Justiça no direito brasileiro

A Resolução 113, do CONANDA, fundada no art. 88, II, do ECA, prevê em seu art. 14 que a operacionalização da política especializada de promoção da efetivação dos direitos humanos de crianças e adolescentes desenvolve-se, estrategicamente, de maneira transversal e intersetorial, articulando todas as políticas públicas (infraestruturantes, institucionais, econômicas e sociais) e integrando suas ações, em favor da garantia integral dos direitos de crianças e adolescentes. O controle de sua implementação dá-se pelos conselhos de direitos (art. 21), cujas resoluções são vinculantes (art. 23), o que já foi convalidado pelo E. STJ<sup>6</sup>.

Deste modo, é imperioso que, ao estabelecer seu plano municipal de atendimento para a garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, cada Conselho Municipal de Direitos articule a rede de atendimento local para definição de fluxos de atendimento. Há diversos modelos de fluxos que podem servir de base para esta iniciativa, que há de respeitar as peculiaridades locais<sup>7</sup>.

Em todo fluxo é primordial a observância de um dos princípios fundamentais da Convenção, qual seja, a participação da criança e do adolescente. O próprio Comitê de Direitos da Criança, ao analisar o referido art. 4º, sustenta em seu § 24 que, para os direitos ganharem sentido, deve-se dispor de recursos efetivos para a reparação de violações. Neste contexto, a situação especial e dependente de crianças e adolescentes e de seus representantes cria-lhes dificuldades reais quando queiram solicitar ajuda ou interpor recursos contra a violação de direitos. Por conseguinte, os Estados devem tratar particularmente de prover estas condições, com a disseminação adequada de informação sobre os órgãos a proporcionar este atendimento e a quem recorrer em caso de falta. Não por outra razão editou-se, em âmbito internacional, um Protocolo Facultativo à Convenção relativa a procedimentos de comunicação individual pelas próprias crianças e adolescentes, protocolo este devidamente ratificado pelo Brasil<sup>8</sup>.

Trata-se de um tema delicado entre nós. A história do menino que deu nome à Lei nº 13.010/14, também conhecida como Lei da Palmada<sup>9</sup>, revela tentativas por Bernardo de relato às instituições que se ocupam da defesa de direitos de crianças de situações de negligência e abandono afetivo, sem sucesso, indicando a necessidade não apenas de proteção, mas de efetivo reconhecimento do valor da palavra da criança.

<sup>6</sup> Processo: REsp 493811 / SP; Relatora Ministra ELIANA CALMON; SEGUNDA TURMA, data do julgamento: 11/11/2003, data da publicação DJ 15.03.2004 p. 236 RDDP vol. 14 p. 120; RECURSO ESPECIAL 2002/0169619-5ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO: NOVA VISÃO. 1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador. 2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. 3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas. 4. Recurso especial provido.

<sup>7</sup> Citem-se, como exemplo de sistematização dos fluxos, a iniciativa da então Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude (ABMP), que elaborou um “Caderno de fluxos operacionais sistêmicos” para a proteção integral de direitos de crianças e adolescentes. Disponível em: [http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/abmp/caderno\\_fluxos\\_operacionais.pdf](http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/abmp/caderno_fluxos_operacionais.pdf).

<sup>8</sup> Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2017/decretolegislativo-85-8-junho-2017-785032-protocolo-152998-pl.html>.

<sup>9</sup> Disponível em: <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2014/04/bernardo-morreu-dia-4-de-abril-de-forma-violenta-diz-atestado-de-obito.html>.

Esta lei criou a obrigação, inscrita no art. 70-A, inc. III e 70-B, do ECA, não só de que os 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 tenham “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”, mas também tal providência estende-se às entidades, públicas e privadas, que atuem nas áreas a que se refere o art. 71 (relativas a lazer e diversões), dentre outras, que “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”.

Trata-se de providência que o magistrado e a magistrada, no cumprimento do art. 870 das Normas de Serviço da Corregedoria Geral de Justiça, ao manter processo de cadastro das entidades registradas perante o CMDCA (Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente), pode, nos termos do art. 90, § 3º, e 91, ambos do ECA, cobrar sua efetivação, exigindo a identificação desse profissional e a demonstração de sua efetiva capacitação.

Um fluxo, portanto, aberto à participação de crianças e adolescentes e com profissionais qualificados em todas as instituições. Uma rede de atendimento. Esta rede será tão mais sólida quanto for capaz não apenas de ter a estruturação de procedimentos de atendimento, mas também de interação produtiva.

Com efeito, o espaço não é gerador da coordenação, mas a coordenação é contingente da existência de formas de proximidade que decorrem do que compartilham os agentes (contextos de visão dos problemas, conjunto de características ou opções, capacidade de comunicação, modelos de comportamento). Portanto, a proximidade espacial é subordinada à proximidade organizada, ela facilita e estrutura a coordenação.

As modalidades de exercício da confiança – necessária ao trabalho colaborativo – repousam não sobre a representação do outro, mas sobre a prática da proximidade, mais complexa e efetivada no longo prazo. Passamos, deste modo, da consideração de um território produto de funções a um território produtor de estratégias de atores, o que demanda que esta proximidade produza externalidades (nos âmbitos social, econômico e político) e favoreça a inovação pelo contato direto, que se alimenta da história comum do conjunto de atores.

Se o espaço não é dado, mas é resultado das relações fundadas na confiança e no face-a-face, devemos pensar a elaboração de mecanismos de proximidade espacial que promovam encontro, transferência de uma relação de um contexto de imersão a outro, capaz de compensar ausência ou insuficiência de proximidade de natureza não espacial (uma proximidade, portanto, organizacional)<sup>10</sup>. Reuniões de rede, usualmente convocadas pelo CMDCA, são úteis neste sentido, mas reuniões de discussão de casos também são outra estratégia ou, como veremos, a participação regular desses profissionais em audiências que visem ao fortalecimento das competências familiares.

Este processo, para que seja efetivamente colaborativo, deve se pautar por uma relação considerada mutuamente benéfica e bem definida entre duas ou mais organizações para atingir objetivos comuns, mediante o desenvolvimento de estruturas conjuntas e processos de corresponsabilização. Estes processos, embora possam parecer de cunho mais

<sup>10</sup> Pecqueur, Bernard & Zimmermann, Jean Benoît. Fundamentos de uma economia da proximidade. In: Diniz, Clélio Campolinha e Lemos, Mauro Borges (org.). Economia e território. Belo Horizonte: UFMG, 2005, p. 94 e ss.

administrativo, são fundamentais porque são os efetivos facilitadores de uma atuação integrada e podem ser objeto de cobrança, como dito, em respeito a direitos.

A elaboração de processos integrativos pode dar-se em distintos níveis.

Primeiramente, no âmbito dos serviços diretos, com objetivos comuns e compreensivos, busca de eficiência, acessibilidade e informação, inclusive com a utilização de tecnologias que favoreçam a integração<sup>11</sup>. Um modelo de integração é o de case management (gerenciamento de caso) muito utilizado na Saúde, segundo o qual um profissional assume responsabilidade perante o usuário para gerenciamento de situações conflitivas, organização de atendimentos e maximização de recursos, sobretudo quando envolve muitos profissionais<sup>12</sup>: é um modo de evitar que os usuários tenham de se dirigir a diferentes instituições e a diversos balcões de atendimento em cada instituição para tratar de seus problemas, por vezes inclusive organização de agenda, tendo, em vez disso, um gerente de caso que convide todos os serviços e instituições necessárias a cooperar, realizando um levantamento de todas as necessidades e buscando a provisão de forma mais integrada e coordenada<sup>13</sup>.

Você já teve casos de pais cujos filhos, ou eles mesmos, precisassem passar por atendimentos ou acompanhamentos, mas precisavam também trabalhar, e viam-se sobrecarregados por demandas, que não conseguiam cumprir? E, em consequência disto, eram reputados como negligentes? Você percebe que uma melhor organização dos serviços poderia ter levado a outro tipo de resultado para este caso?

Em seguida, no âmbito dos programas, com planejamento, avaliação de níveis de complexidade e criação de mecanismos de gerenciamento conjunto, o que implica treinamento compartilhado e recursos orçamentários<sup>14</sup>. Diversamente dos modelos lineares de atendimento, em fluxo, com delegação de responsabilidades conforme aumento de níveis de complexidade, tem-se trabalhado atualmente com modelo de apoio matricial ou matriciamento, pelo qual é dado suporte técnico às equipes de atendimento básico por profissionais mais especializados, permitindo uma atuação conjunta que garanta proximidade com o usuário e um olhar compreensivo para suas demandas e ao mesmo tempo atenção mais específica a situações complexas<sup>15</sup>. É o caso da relação dos CREAS com os CRAS e dos CAPS com os programas de saúde da família, por exemplo, mas que podem

<sup>11</sup> Agranoff, Robert. Dimensions of services integration. Service delivery, program linkages, policy management, organizational structure. Michigan, University of Michigan Library, 1979.

<sup>12</sup> Mullahy, Catherine. The case manager's handbook. Burlington, Jones & Barlett Learning, 2014; Powell, Zuanne K. & Tahan, Hussein A. Case management. A practical guide for education and practice. Philadelphia, Lippincott, Williams & Wilkins, 2010. O gerenciamento de caso é definido como um processo colaborativo que analisa, planeja, implementa, coordena, monitora e avalia as opções e serviços requeridos para atender a saúde do cliente e as necessidades dos serviços, sendo caracterizado pela defesa, comunicação e gerenciamento de recursos, promovendo intervenções e resultados de qualidade e eficiente em termos de custos. Deve-se registrar, todavia, que o próprio termo gerenciamento tem sido criticado em prol de modos de atendimento mais participativos e centrados nas famílias, em que são assistidas por profissionais no acesso e coordenação de serviços (Magrab, Philip. Preparing professionals to work in a co-ordinated system of services for children and youth at risk. In: OECD Proceedings. Children and families at risk. New issues in integrating services. OECD, 1998, p. 123).

<sup>13</sup> Walraven, Guido. Making services for children and youth at risk and their families: two ways of integration. In: OECD Proceedings. Children and families at risk. New issues in integrating services. OECD, 1998, p. 21 e ss.

<sup>14</sup> Agranoff, Robert. Dimensions of services integration. Service delivery, program linkages, policy management, organizational structure. Michigan, University of Michigan Library, 1979

<sup>15</sup> Dimenstein, Magda et al. O apoio matricial em Unidades de Saúde da Família: experimentando inovações em saúde mental. Saúde e Sociedade [online]. 2009, vol.18, n.1, p. 63-74. ISSN 0104-1290. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902009000100007>.

envolver atuação próxima do Sistema de Justiça. São referenciais importantes para que tenham presentes no caso de alegação de falta de profissionais, ou de recursos<sup>16</sup>.

É neste sentido que algumas diretrizes internacionais assinalam a importância da prevalência de um modelo preventivo<sup>17</sup>.

Como a Justiça se insere neste contexto protetivo e preventivo?

### 3. Procedimentos de responsabilização familiar e estatal

Para além da exigência de respeito às normas de qualificação de profissionais e da possibilidade de participação das reuniões de rede para definição de fluxos e de sua reavaliação periódica, deve-se reconhecer o papel supletivo de responsabilização preventiva, da família e do Estado, nos casos de faltas e negligências.

Todo e qualquer fluxo iniciar-se-á com uma demanda por atendimento. Ao Conselho Tutelar incumbe, nos termos do art. 136, inc. I, do ECA, a aplicação das medidas de proteção às crianças e adolescentes (art. 101) e aos pais ou responsáveis (art. 129, ambos do ECA). Elas são correlativas. Se há falta ou evasão escolar, cabendo a aplicação da medida à criança prevista no art. 101, inc. III, cabe a aplicação aos pais da obrigação de velar pela matrícula, frequência e aproveitamento escolar (art. 129, V); se há necessidade de acompanhamento/tratamento por parte da criança (art. 101, inc. IV ou V), há obrigação por parte dos pais de encaminhamento ao tratamento (art. 129, inc. VI), e assim por diante.

Não incumbe ao Conselho Tutelar prestar atendimento, mas requisitar os serviços adequados previstos em lei (art. 136, inc. III, do ECA), monitorando, de um lado, que a criança e o adolescente e a família o estejam cumprindo, mas, de outro lado, que o Estado esteja prestando os serviços de forma adequada, o que equivale dizer, de forma integrada e coordenada.

Se a falha é do Estado, deve o Conselho Tutelar comunicar o Ministério Público ou a Defensoria Pública para a tomada de providências. Vimos, inclusive, que a falta de atendimento articulado e coordenado pode dar ensejo a ação civil pública, nos termos do art. 208, inc. IX, do ECA. Em caso de cidades de pequeno porte, recordamos parecer da Coordenadoria da Infância e da Juventude sobre a possibilidade de ajuizamento de ação contra prefeituras de distintas comarcas e contra o Estado para garantia de atendimento regionalizado<sup>18</sup>. Se o caso é de desrespeito aos deveres previstos no art. 90 do ECA, então é caso do procedimento previsto no art. 191 da mesma lei.

<sup>16</sup> Fala-se, por isso, em um último nível de integração, no âmbito da política, com um esforço para evitar redundância, eliminação conjunta de lacunas e de funções, tempo de espera, o que demanda flexibilidade das organizações em âmbito local com relação às divisões de limites de atuação por categorias de atendimento e, portanto, da valorização dos profissionais para redefinição de estratégias. É fundamental que, neste processo, sejam analisadas as responsabilidades formais de cada ator e que, neste processo colaborativo, aprimore-se a capacidade de definição de sucesso/fracasso de ações orientadas a objetivos pelo exame dos efeitos destas ações num contexto mais amplo.

<sup>17</sup> Art. 7 das Diretrizes da justiça em assuntos referentes a crianças vítimas e testemunhas. A doutrina recomenda, nesta linha, que se adote como ponto de partida para a análise o respeito às necessidades da comunidade, e não dos serviços. Para isso, é preciso que esta comunidade, notadamente aqueles mais afetados pelos atendimentos e particularmente as crianças e adolescentes vítimas e testemunhas, tenham assegurado direito a voz e a participação colaborativa como parte de um processo contínuo de aprimoramento dos atendimentos (Evans, Jennifer. Models of community development. In: OECD Proceedings. Children and families at risk. New issues in integrating services. OECD, 1998, p. 181 e ss.)

<sup>18</sup> Parecer número 5 de 2011. Disponível em: <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=33699>.

No caso da família – o que, por vezes (algumas ou reiteradas, a depender do caso) pode envolver igualmente falta do Estado –, incumbe ao Conselho Tutelar representar à Vara da Infância e da Juventude, nos termos do art. 194 do ECA, em razão de descumprimento de deveres parentais ou de determinação do próprio Conselho Tutelar, conforme art. 249 do ECA.

Vimos, já, na unidade 2, diversos exemplos de julgados relativos à utilização deste procedimento. Como você tem processado as representações e comunicações do Conselho Tutelar?

Esta representação é, via de regra, o ponto de partida para a atuação judicial em casos de ameaça ou violação de direitos e negligência. Faltas escolares além do permitido em lei ou pior, casos de evasão escolar<sup>19</sup>; necessidade de encaminhamento de criança/adolescente a tratamento, mas a família não o faz; necessidade de os pais submeterem-se a tratamento, mas não o fazem etc.: são alguns exemplos de situações que, se não cuidadas preventivamente, podem ensejar situações mais graves, com possível necessidade de acolhimento, institucional ou familiar.

Embora não previsto no regramento do procedimento do art. 194, a possibilidade de designação de audiência de conciliação nestes casos é altamente recomendável, visando a identificar as necessidades da criança ou do adolescente e da família e superar a situação de ameaça ou violação a direito, sem precisar ensejar aplicação de sanção. Costuma-se prever suspensão do processo com informações periódicas pela rede e, em caso de cumprimento, homologa-se o acordo. É de se ter presente que, tratando-se de procedimento judicial, o direito à defesa há de ser plenamente observado em todos os atos<sup>20</sup>, até porque estas audiências, nos moldes do que deve ter ocorrido no âmbito socioassistencial, por ocasião da elaboração de planos de atendimento familiar<sup>21</sup>, estes acordos devem pautar-se pela observância do princípio da participação da criança/adolescente e dos familiares, visando justamente a efetivar o princípio da prevalência da família (art. 100, parágrafo único, X a XII, do ECA). Se o acordo não faz sentido à família, torna-se algo impositivo, de difícil cumprimento.

O chamamento da rede a estas audiências, numa antecipação do que poderiam ser as audiências concentradas<sup>22</sup>, é também prática que tem demonstrado resultados muito efetivos. Neste ensejo, a verificação pelo magistrado ou magistrada da forma como o atendimento tem sido prestado pelo Poder Público e sua efetiva articulação, com acordos diferenciados que contemplem a singularidade da demanda da família, é algo que vem ao encontro das recomendações colhidas na unidade 3.

Mas há variantes procedimentais adotadas na prática. Há locais em que o Ministério Público ajuíza ação de obrigação de fazer em face dos responsáveis. Se providências preventivas não foram tomadas a tempo – o que deveria ser objeto de revisão do modo de proceder local e do próprio fluxo de atendimento –, há locais em que, ajuizada

<sup>19</sup> Trata-se de campo em que a houve grande preocupação de envolvimento da Justiça com encontros em todos os Estados da Federação. Consulte a obra referencial, “Pela Justiça na Educação”, disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000571.pdf>.

<sup>20</sup> A Coordenadoria da Infância e da Juventude emitiu parecer sobre as alterações legais que tornam os procedimentos verificatórios violadores do devido processo legal. Disponível em: <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=28685>.

<sup>21</sup> Os planos familiares de atendimento são previstos na Resolução 109 do Conselho Nacional de Assistência Social, que tipificou os serviços socioassistenciais. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf).

<sup>22</sup> Recorde-se o parecer da Coordenadoria da Infância e da Juventude sobre as audiências concentradas. Disponível em: <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=28681>.

a ação de acolhimento, realiza-se audiência prévia de conciliação, em que se tenta, nos moldes da audiência concentrada, evitar-se a medida extrema.

Por vezes serão necessárias ações paralelas, complementares, em face da família, pela sua falta específica, e do Estado e/ou da Municipalidade, pela falta que lhe corresponde.

Estes procedimentos são fundamentais por distintas razões. Permitem, de um lado, a efetiva garantia de direitos de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, provendo mecanismos de enfrentamento de disparidades socioeconômicas e culturais que ameacem este convívio, com resultados muito positivos no decréscimo de casos de acolhimento e, mais que tudo, de realização de justiça, para com essa família, e justiça social, em cumprimento à função que as Regras de Beijing nos atribuíram.

De outro lado, naqueles casos de maior gravidade, permitem uma melhor caracterização das situações efetivas de negligência familiar, dando maior segurança jurídica para decisões que envolvam a necessidade de acolhimento e, eventualmente, de colocação em família substituta, com ou sem procedimentos de perda do poder familiar. Com isso, espera-se igualmente que, sendo necessário o acolhimento de crianças e adolescentes, haja observância mais estrita do princípio da brevidade.

Trata-se, em suma, de aplicação dos princípios estudados na unidade 2, da intervenção precoce, mínima, proporcional e atual e que expressa a efetiva proteção integral dos direitos de crianças e adolescentes.

## Conclusão

Concluimos, com esta unidade, o nosso curso.

Procuramos traçar, juntos, um caminho sobretudo reflexivo, empático e preocupado com a realização da função específica da Justiça da Infância e da Juventude de promoção de desenvolvimento e justiça social, num país marcado por enormes diversidades e recentíssima organização de suas políticas sociais.

Justamente por este contexto sociocultural e político-econômico, sabemos que as mudanças são lentas, mas também temos a convicção de que, embora menos céleres do que esperaríamos, essas mudanças, sim, ocorrem e são transformadoras, ganham consistência ao propiciar conscientização de direitos e, como tal, abrem-se a um horizonte mais duradouro de conquistas democráticas e de realizações da cidadania.

Dificuldades haverá, medidas mais severas e graves haverá de ser tomadas – e esperamos poder estudar juntos nossa atividade nesses outros contextos –, mas podemos e devemos elevarmo-nos a um estágio de organização do atendimento e da efetivação de direitos em que uma maioria mais larga da população tenha suporte efetivo, integrado e coordenado, e, todos, maior segurança jurídica na aplicação da lei voltada a crianças e adolescentes.

É com esta esperança que, encerrando esta etapa, acreditamos num trabalho contínuo, conjunto, de aprimoramento e de realização da Justiça.

## Bibliografia

Agranoff, Robert. *Dimensions of services integration*. Service delivery, program linkages, policy management, organizational structure. Michigan, University of Michigan Library, 1979.

Coordenadoria da Infância e da Juventude do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Parecer número 5 de 2011 (audiências concentradas). Disponível em: <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=33699>.

Coordenadoria da Infância e da Juventude do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Parecer sobre alterações legislativas – diretrizes para adequação procedimental para observância do devido processo legal, especialmente o contraditório e a ampla defesa na Infância e Juventude. Disponível em: <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=28685>.

Dimenstein, Magda et al. O apoio matricial em Unidades de Saúde da Família: experimentando inovações em saúde mental. *Saúde e Sociedade*, vol. 18, n. 1, 2009, p. 63-74. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902009000100007>.

Evans, Jennifer. Models of community development. In: *OECD Proceedings*. Children and families at risk. New issues in integrating services. OECD, 1998.

Magrab, Philip. Preparing professionals to work in a co-ordinated system of services for children and youth at risk. In: *OECD Proceedings*. Children and families at risk. New issues in integrating services. OECD, 1998.

Marques, Antonio Emílio Sendim & Brancher, Leoberto Narciso (org.). *Pela Justiça na Educação*. Brasília, MEC/FUNDESCOLA, 2000. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000571.pdf>.

Melo, Eduardo Rezende (org.). *Caderno de fluxos operacionais sistêmicos para a proteção integral de direitos de crianças e adolescentes*. Disponível em: [http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/abmp/caderno\\_fluxos\\_operacionais.pdf](http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/abmp/caderno_fluxos_operacionais.pdf).

Ministério do Desenvolvimento Social/Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução 109. *Tipificação nacional de serviços socioassistenciais*. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf).

Mullahy, Catherine. *The case manager's handbook*. Burlington: Jones & Barlett Learning, 2014.

Nações Unidas. Comitê de Direitos da Criança. Comentário Geral número 4. Saúde e desenvolvimento do adolescente no contexto da Convenção sobre os direitos da Criança. Disponível em: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11).

Nações Unidas. Comitê de Direitos da Criança. Comentário Geral número 5. Medidas gerais de implementação da Convenção sobre os direitos da Criança. Disponível em: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11).

Nações Unidas. Comitê de Direitos da Criança. Comentário Geral número 19. Sobre orçamento público para a realização dos direitos de crianças (art. 4º). Disponível em: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11).

Pecqueur, Bernard & Zimmermann, Jean Benoît. Fundamentos de uma economia da proximidade. In: Diniz, Clélio Campolina e Lemos, Mauro Borges (org.). *Economia e território*. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

Powell, Zuanne K. & Tahan, Hussein A. *Case management*. A practical guide for education and practice. Philadelphia: Lippincott, Williams & Wilkins, 2010.

Walraven, Guido. Making services for children and youth at risk and their families: two ways of integration. In: *OECD Proceedings*. Children and families at risk. New issues in integrating services. OECD, 1998.