

O Papel do Ministério Público no Desafio da Articulação dos Sistemas Municipais de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente no Estado do Ceará

André Augusto Cardoso Barroso¹

O presente trabalho pretende analisar a institucionalização dos Sistemas Municipais de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes a partir da edição da Resolução nº. 113 do *Conanda*. A relevância do tema está na alta demanda de casos que são trazidos à atenção do promotor de justiça e que levantam o questionamento sobre até que ponto estariam a funcionar e a se articular a contento as redes de proteção locais, sob pena de congestionamento não só das Promotorias, mas também de Conselhos Tutelares, que passam a assumir de maneira demasiada o protagonismo da tutela infantojuvenil, sem o apoio ou empenho dos demais órgãos. Para tanto, inicialmente, foram discutidos aspectos gerais do sistema de garantia enquanto rede de proteção em prol dos direitos humanos infantojuvenis, em especial quanto à forma de atuação integrada e com divisão de responsabilidades das instâncias públicas e entidades da sociedade civil envolvidas, para a qual concorre também o Ministério Público. Em seguida, passa-se à análise das formas de atuação da instituição ministerial na condição de guardião dos direitos de crianças e adolescentes, quais sejam, a judicial e a extrajudicial. Na judicial, destaca-se a atuação do *Parquet* como órgão agente, demandista, assim como órgão interveniente, isto é, fiscal da ordem jurídica, estejam em jogos interesses coletivos ou individuais de crianças e

¹ Membro do Ministério Público do Estado do Ceará.

adolescentes. Na atuação extrajudicial, releva-se o papel do inquérito civil previsto no *Eca*. Finalmente, chegou-se ao ponto principal do trabalho, que é a análise das circunstâncias concretas que atravancam o bom funcionamento das redes de proteção, sobrecarregando a atividade-fim ministerial. Como principais resultados, podem ser apontados: o aparelhamento dos Conselhos de Direitos pelos chefes de Poder Executivo locais, gerando conflitos de interesses que impedem o desempenho do múnus desses colegiados de fiscalizar e deliberar quanto às políticas públicas infantojuvenis; a importância do papel híbrido do Ministério Público, ou seja, de defesa dos direitos humanos infantojuvenis e de fiscalização do cumprimento das obrigações constitucionais dos demais atores do Sistema de Garantias; e a necessidade de fortalecimento dos Conselhos de Direitos e da articulação dos diversos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Garantias, incentivando a formação de uma rede de proteção. A natureza do trabalho lhe impôs, pois, uma metodologia essencialmente bibliográfica e descritiva para seu desenvolvimento.

Palavras-chave: Sistema de Garantias de Direitos de Crianças e Adolescentes. Ministério Público. Defesa. Articulação. Rede de proteção.

SUMÁRIO: 1 – INTRODUÇÃO. 2 – SISTEMA DE GARANTIAS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. – 3 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO GUARDIÃO DOS INTERESSES DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE. 4 – ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO SISTEMA DE GARANTIAS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 inaugurou uma nova era para o país, reconhecendo a primazia dos direitos e garantias fundamentais, motivo pelo qual ficou conhecida como Constituição Cidadã. A partir dela, tradicionais institutos do que se convencionou chamar de Código de Menores foram revisitados, a fim de se lhes garantir conformação ao novo paradigma de Estado Democrático de Direito, pautado no respeito à dignidade da pessoa humana, na condição peculiar de crianças e adolescentes como pessoas em desenvolvimento e comprometido com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, em que se promova o bem de todos, sem qualquer forma de discriminação.

Não por outro motivo, reconheceu-se como dever da família, da sociedade e do Estado assegurar a crianças, adolescente e jovens, com absoluta prioridade, seus mais comezinhos direitos fundamentais.

Assim também ocorreu com a edição do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, que, entre outros aspectos, abandonou o referencial da situação irregular e proclamou a doutrina da proteção integral e a condição de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos (e não mais de objetos de proteção do Estado) como ideias fundantes de todo um novo Sistema de Garantias de Direitos, voltado a sua proteção especial.

Nesse sentido, a nova sistemática desenhada para a defesa e tutela da Infância e Juventude está lastreada na concepção de trabalho em rede de órgãos, programas, serviços e entidades com atribuição específica na efetivação de direitos infantojuvenis. Supera-se a ideia de atuação meramente formal, burocrática e dividida, e se passa a dividir – isso sim –, de maneira equivalente entre todos os atores do chamado Sistema de Garantias dos Direitos Infantojuvenis, a responsabilidade pela efetiva solução das ameaças ou lesões a di-

reitos e interesses individuais ou coletivos que venham a acometer esse público-alvo.

A legislação, porém, embora nesse sentido da integração tenha sinalizado, ainda não se desincumbiu de maneira satisfatória quanto aos parâmetros dessa atuação integrada não apenas do poder público, mas desse com as famílias e também a sociedade.

Por consequência, passados tantos anos, a regra, na prática, ainda persiste em ser a atuação isolada dos órgãos, como se ilhas fossem, mas ignorando o arquipélago em que se encontram inseridas. O arquipélago é a representação do mosaico de órgãos e instituições envolvidas com a proteção infantojuvenil, desprezando-se a transversalidade das soluções não só possíveis, como necessárias, e a envolver não só crianças e adolescentes em situação de risco ou vulnerabilidade, mas também suas famílias, em um contexto onde os desafios são de diversas naturezas (sanitários, educacionais, da assistência social etc.).

O trabalho de um ator da rede de proteção depende intrinsecamente do dos outros, não podendo se prescindir de sua articulação enquanto fórum, rede, equipe.

Apenas em 2006, com a edição, por parte do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – *Conanda*, de resolução que vai, de maneira pioneira, propor parâmetros para a institucionalização e fortalecimento dessas redes de proteção, é que se retoma a importância e pertinência do debate acerca do papel não só do Ministério Público nesse contexto, como guardião que é dos interesses desse segmento, mas também da agenda de interlocução dos demais atores dos Sistemas de Justiça e de Garantia de Direitos.

Com isso em vista, o presente trabalho trata, em síntese, de um estudo sobre os desafios encontrados pelo *Parquet*, sobretudo em municípios com grau incipiente de fortalecimento de suas instituições, na articulação dos Sistemas de Garantia dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes. Para tanto, no primeiro capítulo, faz-se um

brevíssimo apanhado histórico da matéria, desde seus marcos normativos iniciais, inclusive em Direito Internacional, passando pelo trato do tema na legislação infraconstitucional, até culminar com o tratamento do assunto na Resolução nº. 113/2006 do *Conanda*, verdadeiro objetivo desta pesquisa.

No segundo capítulo, passa-se à análise das formas de atuação da instituição ministerial na condição de guardião dos direitos de crianças e adolescentes, quais sejam, a judicial e a extrajudicial.

Finalmente, no capítulo derradeiro, chegou-se ao ponto principal do trabalho, que é a análise das circunstâncias concretas que atrapalham o bom funcionamento das redes de proteção, sobrecarregando a atividade-fim ministerial, como o aparelhamento dos Conselhos de Direitos pelos chefes de Poder Executivo locais.

O interesse pelo tema acima explicitado se justifica, antes, pelo que foi explanado no módulo de *Direitos Humanos* do curso de Vitalicamento e Ingresso na carreira do Ministério Público do Estado do Ceará, bem como pelas experiências vividas nas Promotorias com atribuição na defesa da infância e juventude nas comarcas de Irauçuba e, mais recentemente, Senador Pompeu.

Ademais, em tendo sido defensor público estadual no Maranhão, participou o ora defendente direta e intensamente de atividades junto a Conselhos Tutelares, órgão que, ao lado dos Conselhos Municipais de Direitos de Crianças e Adolescentes, é dos mais importantes e centrais em matéria de rede de proteção. Lá teve a chance de iniciar seus conhecimentos na área, os quais vêm sendo amadurecidos pelo trato cotidiano com matéria na Promotoria da Infância e Juventude de Senador Pompeu, onde o trabalho de articulação da rede de proteção está sendo gradativamente feito, posto que outrora inexistente – como inexistente o era também a atuação do Conselho de Direitos local.

A importância do tema, ademais, está na alta demanda de casos que são trazidos à atenção do promotor de justiça e que levantam o questionamento sobre até que ponto estariam a funcionar e a se

articular a contento as redes de proteção locais, sob pena de congestionamento não só das Promotorias, mas também de Conselhos Tutelares, que passam a assumir de maneira demasiada o protagonismo da tutela infantojuvenil, sem o apoio ou empenho dos demais órgãos.

Estudar o histórico da regulamentação normativa dos Sistemas de Garantia de Direitos e os atuais desafios e possibilidades encontrados não só na doutrina, jurisprudência e legislação (em que pese a escassez daquela primeira, onde poucos são os autores que se aventuram a abordar a questão em ponto próprio), mas também na prática ministerial do dia a dia, contribuirá para as pesquisas sobre esta problemática a que todos os que labutam na temática estão sujeitos, sejam órgãos do Sistema de Justiça, sejam órgãos atores dos sistemas de proteção de direitos humanos infantojuvenis.

A natureza do trabalho lhe impôs uma metodologia essencialmente bibliográfica e descritiva para seu desenvolvimento.

Procurou-se fazer um levantamento sobre o que já escreveram alguns dos principais doutrinadores do país, preferencialmente os que possuam vivência prática na articulação de redes de proteção de crianças e adolescentes em seus ofícios, a exemplo do promotor de justiça do Paraná MURILLO JOSÉ DIGIÁCOMO, entre outros, os quais compõem o referencial teórico deste trabalho.

Não obstante, fez-se uso também de doutrina periódica eletrônica de confiável literatura, além de incursões em sítios eletrônicos de órgãos oficiais e de entidades civis com expertise na temática, no intuito de expor e debater o rumo dos entendimentos dos diversos atores acerca da problemática proposta.

Finalmente, indispensável foi a orientação prestada pelo corpo de funcionários e orientadores da Escola Superior do Ministério Público, na certeza de que o diálogo e o debate de ideias em muito enriqueceram os pontos de vista que aqui foram tomados, aprimorando esta pesquisa.

2 SISTEMA DE GARANTIAS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A presente pesquisa foi desenvolvida com o intuito maior de explorar os desafios enfrentados pelo Ministério Público como órgão fomentador, no Estado do Ceará, do regular funcionamento dos Sistemas Municipais de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente. Entretanto, não seria didaticamente correto adentrar no tema sem que antes fossem traçadas algumas breves linhas acerca do objeto mediato de estudo deste trabalho, que é o Sistema de Garantias em si.

Para tanto, neste primeiro capítulo abordar-se-ão seus aspectos gerais, seus principais marcos históricos e normativos delineadores e os princípios que lhe regem o estudo e informam sua interpretação.

2.1 Aspectos gerais e marcos históricos e normativos

O Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente – SGDCA “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”.

Por opção do legislador pátrio, a definição dos parâmetros acima coube ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – *Conanda*, mais precisamente em sua Resolução nº. 113/2006, artigo 1º, *caput*. Trata-se, este, de um órgão colegiado e deliberativo, de composição paritária, criado pela Lei Ordinária Federal nº. 8.242/1991 para atender a uma diretriz da política articulada de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, inaugurada pela Lei Ordinária Federal nº. 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – *Eca*) em seu artigo 88, inciso II.

Compete ao *Conanda*, por força do artigo 2º, inciso I, da lei que o instituiu, a elaboração de “normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução, observadas as linhas de ação e as diretrizes” traçadas pelo *Eca*, âmbito no qual suas deliberações são vinculantes e obrigatórias para a Administração Pública.

É o SGDCA, portanto, a previsão, em ato normativo próprio, da necessidade de articulação de verdadeiras redes de proteção e concretização dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, direitos esses aos quais, segundo MACIEL (*in* FARIAS *et al*, 2012, p. 366/372), por determinação do artigo 227 da Constituição da República de 1988 e do artigo 1º do *Eca*, foi conferida proteção não somente integral, mas absolutamente prioritária, e de responsabilidade não somente do Estado, mas da família e da sociedade, sendo até possível dizer, portanto, que crianças e adolescentes são possuidores de mais direitos que outras pessoas.

Para a equipe da PROMENINO Fundação Telefônica, instituição privada com atuação na área, “o SGDCA é formado pela integração e a articulação entre o Estado, as famílias e a sociedade civil como um todo, para garantir que a lei seja cumprida, que as conquistas do ECA e da Constituição de 1988 (no seu Artigo 227) não sejam letra morta”.

Sua função, segundo o artigo 2º, *caput*, da mesma resolução, é a de:

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.

Para Rossato *et al* (2015, p. 264):

De plano, percebe-se a preocupação da defesa dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes em toda a sua extensão (direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos), atendendo-se aos princípios do interesse superior da criança e do adolescente, da condição de pessoas em desenvolvimento, do direito a expressar a sua opinião etc.

A importância da congregação de tais redes está em dar sentido aos preceitos da intervenção precoce e atual por parte das autoridades competentes, que, tão logo de uma situação de perigo tomem conhecimento, devem tomar uma decisão que seja adequada ao momento, evitando-se, assim o desnecessário acionamento de um Poder Judiciário que, por estar saturado e carente de recursos, jamais poderia dar uma resposta rápida a contento.

Nesse sentido, aduz DIGIÁCOMO (2014):

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

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

E conclui:

Pela “lógica” do modelo de atendimento atual (à luz, in-

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

Para além da proteção especial conferida à infância e juventude pela Constituição da República em seus artigos 227 e seguintes, a institucionalização de um Sistema de Garantias reforça não apenas o compromisso da sociedade com os deveres de justiça social e solidariedade (art. 3º, inciso I, CR), ou com a proteção integral e prioritária e o interesse superior desses grupos mais vulneráveis princípios esses que regem a matéria, mas se mostra também em consonância a importantes instrumentos internacionais dos sistemas homogêneo (tutela dos direitos de todos os seres humanos) e heterogêneo de proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes (tutela específica desse grupo de carecedor de atenção especial).

Em não sendo o intento deste trabalho dissecar mais aprofundadamente sobre tais instrumentos internacionais, vale, porém, a menção da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 e da Convenção Americana sobre os Direitos Humanos de 1969 (Pacto de San José da Costa Rica) como exemplos do sistema homogêneo de proteção, e da Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959 e da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança de 1989 (Convenção de Nova York) como exemplos do sistema heterogêneo.

À guisa de exemplo da desejada articulação de entes governamentais e não governamentais em prol da integral proteção de crianças e da perquirição do melhor interesse dessas, dispõe a Convenção sobre os Direitos da Criança, incorporada que foi ao ordenamento pátrio

por meio da promulgação levada a efeito pelo Decreto Executivo nº. 99.710/1990 da Presidência da República:

Artigo 3

1. Todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o interesse maior da criança.
2. Os Estados Partes se comprometem a assegurar à criança a proteção e o cuidado que sejam necessários para seu bem-estar, levando em consideração os direitos e deveres de seus pais, tutores ou outras pessoas responsáveis por ela perante a lei e, com essa finalidade, tomarão todas as medidas legislativas e administrativas adequadas.
3. Os Estados Partes se certificarão de que as instituições, os serviços e os estabelecimentos encarregados do cuidado ou da proteção das crianças cumpram com os padrões estabelecidos pelas autoridades competentes, especialmente no que diz respeito à segurança e à saúde das crianças, ao número e à competência de seu pessoal e à existência de supervisão adequada.

Já em um plano interno e infraconstitucional, o Sistema de Garantias encontra sua fundamentação também nas disposições gerais quanto à política de atendimento previstas pelo Eca, que, em seu artigo 86, preconiza-a como um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Possui esteio, outrossim, nas diretrizes dessa política de atendimento previstas no artigo 88, incisos V e VI, do Eca, consistentes na integração operacional de diversos órgãos para agilização no atendimento a adolescentes autores de atos infracionais e a crianças e adolescentes inseridos em programas de acolhimento institucional ou familiar. Da mesma forma, o dever de integração desses mesmos órgãos a entidades não governamentais, previsto no artigo 70-A, inciso II, do mesmo Código, no sentido de coibir castigos físicos e de difundir formas não violentas de educação.

É válido, porém, avaliar ter a deliberação do Conanda ampliado-lhe o espectro de abrangência, para incluir tudo o que diga respeito à promoção, defesa e ao controle para a efetivação desses direitos humanos específicos, em três grandes eixos estratégicos de atuação a serem em seguida melhor debatidos.

2.2 Eixos estratégicos de atuação

Não há dúvidas de que a garantia dos direitos infantojuvenis passa pelas linhas estratégicas de efetivação dos instrumentos normativos aplicáveis à espécie e pela facilitação do acesso às ferramentas de garantias desses direitos.

Tais instrumentos normativos próprios da tutela infantojuvenil estão previstos, principalmente (mas não somente), na Constituição da República, na Convenção sobre os Direitos da Criança e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Ocorre que necessária também se faz a efetiva implementação e o fortalecimento das instâncias públicas competentes para tanto, de modo a fomentar a integração do princípio do interesse superior da criança e do adolescente não só nos processos de elaboração e execução de atos legislativos, políticas, programas e ações públicas, mas também nas decisões judiciais e administrativas que afetem esses grupos.

É justamente nessa esteira que se preconiza a atuação em rede dos órgãos públicos e entidades da sociedade civil organizada integrantes do SGDCA, os quais exercerão suas funções – segundo o artigo 5º da resolução do *Conanda* – em três grandes eixos estratégicos de atuação: defesa de direitos, promoção de direitos e controle de efetivação de direitos.

O primeiro eixo, o da *defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes*, caracteriza-se, de maneira geral, pela garantia do acesso desses grupos à justiça, notadamente por meio dos órgãos

e instâncias do próprio Sistema de Justiça, das polícias, dos conselhos tutelares, das ouvidorias e das entidades sociais de defesa dos direitos infantojuvenis, como os Centros de Defesa da Criança e do Adolescente - *Cedecas*, presentes em pelo menos 16 (dezesesseis) dos Estados da Federação, além do Distrito Federal.²

Não por outra razão é que se exige do poder público a regionalização e especialização de seus órgãos, principalmente do Poder Judiciário (varas especializadas e equipes multidisciplinares), do Ministério Público (promotorias da infância e juventude e centros de apoio operacional), da Defensoria Pública (núcleos especializados) e da Polícia Civil (delegacias especializadas), bem como um maior empoderamento dos Conselhos Tutelares, a se permitir, pois, dar maior efetividade aos mecanismos jurídicos de proteção legal dos direitos humanos de crianças e adolescentes – embora, nesta seara, os desafios ainda sejam muitos, principalmente pela ausência de equipes interprofissionais mantidas pelo Poder Judiciário e pelo esvaziamento das condições de trabalho de conselheiros tutelares.

O segundo eixo, o da *promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes*, caracteriza-se pelo desenvolvimento das políticas públicas de atendimento dos direitos infantojuvenis, as quais - pela complexidade da vida - serão necessariamente transversais e inter-setoriais, abrangendo não só serviços e programas dessas políticas públicas, especialmente políticas sociais, mas também medidas e programas de execução de medidas protetivas e de execução de medidas socioeducativas e suas assemelhadas.

Neste ponto, cresce a relevância dos serviços, programas, projetos, equipamentos, recursos humanos, materiais e orçamentários, governamentais ou não governamentais, relacionados às políticas voltadas à infância e juventude, como as do Sistema Único de Assistência Social, isto é, Centros de Referência de Assistência Social *Cras* na proteção social básica e Centros de Referência Especializada de

2 Informação extraída em 17/03/2016 do sítio eletrônico da Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente - ANCED, disponível em: <http://www.anced.org.br/?page_id=4166>.

Assistência Social *Creas* na proteção social especial, os quais, junto a instâncias do Sistema Único de Saúde, do Sistema Educacional e a entidades de atendimento, também atuam com destaque na execução de medidas de proteção dos direitos humanos infantojuvenis e de medidas socioeducativas e suas assemelhadas □ ou pelo menos deveriam atuar.

Como bem pontuado pela equipe da PROMENINO Fundação Telefônica,

no eixo da **Promoção** estão todos os responsáveis por executar o direito, transformá-lo em ação. Nessa perspectiva, os professores e os profissionais da educação são os atores que executam o direito à educação, enquanto médicos, enfermeiros e outros profissionais que trabalham em clínicas, hospitais, postos de saúde e afins são os responsáveis pela realização do direito à saúde. Considerando todas as necessidades básicas (alimentação, vestuário, remédio, educação, profissionalização), serão inúmeros os atores sociais e equipamentos relacionados □ de organizações da sociedade civil organizada, iniciativa privada e instituições governamentais.

O mesmo pode ser dito dos programas socioeducativos de privação de liberdade (semiliberdade e internação), com especial destaque para a situação cearense, onde se vive atualmente uma crise sem precedentes no sistema socioeducativo, tendo levado inclusive o Estado Brasileiro a ser acionado por entidades da sociedade civil organizada junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em razão das graves violações de direitos constatadas, como mortes e indícios de torturas e agressões.³

Por fim, no terceiro grande eixo de ação, o do *controle da efetivação das ações públicas de promoção e defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente*, tem-se o necessário escrutínio social, que, como se vê, perpassa os outros dois eixos, exercido de maneira soberana

3 Sumário executivo da petição de denúncia acessado em 17/03/2016 no sítio eletrônico do Cedeca Ceará, disponível em <<http://www.cedecaceara.org.br/wp-content/uploads/2015/03/SUMARIO-EXECUTIVO.pdf>>.

pela sociedade civil, por meio de suas entidades organizadas, ou, ainda, de suas representações nos chamados Conselhos de Direitos de Crianças e Adolescentes e nos demais conselhos sociais (saúde, educação, assistência social, alimentação escolar, *Fundeb* etc.), sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle interno e externo definidos pela Constituição da República, pelas Constituições dos Estados e por eventuais leis e resoluções/provimentos de Cortes de Contas.

Aqui ganha destaque a atuação desses Conselhos de Direitos de Crianças e Adolescentes, que deverão acompanhar, avaliar e monitorar as ações públicas de promoção e defesa de direitos de crianças e adolescentes, inclusive sobre elas deliberando previamente a respeito, através de normas, recomendações e orientações, com inegável vocação não só para organizar, mas também para articular o SGDCA, como bem vaticina MACIEL (*Ibidem*, p. 376).

Nessa mesma esteira, para DIGIÁCOMO (*Ibidem*):

Tendo em vista sua destacada participação em todos os “eixos” anteriormente mencionados, o efetivo funcionamento dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, especialmente em âmbito municipal é, desta forma, *essencial* para a adequada instituição e operacionalização do “Sistema de Garantia”, pois sem eles não haverá uma *verdadeira* política de atendimento à criança e ao adolescente, ficando as demandas inerentes a esta parcela da população a mercê da “vontade política” dos governantes de ocasião, assim como de estruturas e metodologias de atendimento usualmente concebidas para o público adulto. Como visto, cabe aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, em parceria com outros Conselhos Setoriais e demais integrantes do “Sistema de Garantia” acima referido, elaborar e zelar pela efetiva e integral implementação (com a indispensável – e *prioritária* – previsão dos recursos orçamentários que se fizerem necessários) de *políticas públicas específicas* para o atendimento das mais variadas demandas existentes na área da infância e juventude, através de ações governamentais (notadamente por intermédio dos *órgãos públicos* encarregados dos setores de saúde, educação, assistência social, cultura, esporte, lazer etc.) e não governamentais *articuladas*, de modo que toda e qualquer ameaça ou violação de direitos infanto-juvenis

(ainda que representada pela própria *conduta inadequada* da criança/adolescente atendida e/ou de seus pais ou responsável) tenha uma *resposta rápida e eficaz*, por meio de abordagens e intervenções adequadas às peculiaridades inerentes a este público.

Quanto à instituição público-ministerial, embora doutrinariamente possa ser melhor inserida, como se viu, no eixo da defesa dos direitos humanos infantojuvenis, possui a mesma o “dever legal de fiscalizar o cumprimento das obrigações constitucionais dos demais entes (família, sociedade, poder público)” do Sistema de Garantias de Direitos, sob pena da necessária adoção das medidas judiciais e extrajudiciais pertinentes (MACIEL, *Ibidem*, p. 372).

Possui, deste modo, um inegável caráter não só de fomentador ou fiscalizador da rede, mas desempenha ainda um papel de articulador da mesma, haja vista as nuances e vicissitudes das relações que permeiam, na realidade local de um município, os órgãos e demais entidades componentes do SGDCA.

3 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO GUARDIÃO DOS INTERESSES DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE

Por determinação do constituinte de 1988, consolidou-se ao Ministério Público seu *status* desatrelado e independente dos demais Poderes da República, assegurada sua autonomia administrativa e financeira inclusive em relação ao Poder Executivo, considerado que foi uma 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 (art. 127, *caput*).

Descortina-se a dupla vocação constitucional, também chamada de vocação constitucional híbrida do Ministério Público, qual seja, a de, a um só tempo, ser agente transformador e fiscal da ordem jurídica.

A absoluta prioridade que se pretendeu conferir aos direitos que cabem a crianças e adolescentes (art. 4º, caput, do *Eca*, e art. 227, primeira parte, da Constituição), encarecidos que são por toda a sociedade, acabou, pois, por atrair a atuação dessa Instituição, a qual se revela de diversas formas, sejam elas tomadas no âmbito de feitos em tramitação no Poder Judiciário ou mesmo fora, em interlocução com os demais órgãos dos Sistemas de Justiça e de Garantias de Direitos.

3.1 Atuação judicial

No âmbito judicial, a atuação ministerial pode se dar, inicialmente, na condição de órgão agente ou de órgão interveniente, isto é, de fiscal da lei, ou fiscal da ordem jurídica.

Na condição de órgão agente, ou parte, assume o Ministério Público uma função mais demandista e estritamente processual, manejando ações das esferas tanto criminal como cível, e apresentando, pois, segundo ALVES *et al*, maior protagonismo na cobrança de providências e defesa de posições (2014, p. 30).

Enquanto na esfera criminal sobressai a atuação no processamento e julgamento de crimes praticados contra crianças e adolescentes, o mister ministerial na esfera cível pode assumir viés de defesa de interesses tanto coletivos relativos à infância e adolescência como individuais.

Na defesa dos direitos difusos e coletivos, destaca-se o manejo das ações coletivas (notadamente a ação civil pública) em prol de interesses metaindividuais como, por exemplo, o não oferecimento ou a oferta irregular de políticas públicas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente nas diversas áreas afins, como educação, saúde, assistência social, direito à convivência familiar etc., tais como previstos no art. 208 do *Eca*, (*Da Proteção Judicial dos Interesses Individuais, Difusos e Coletivos*) ou, ainda, o fortalecimento e estruturação dos Conselhos Tutelares e a exigência do regular funcionamento dos Conselhos de Direitos, entre outros.

De maneira diversa, quando propõe uma ação de alimentos ou de execução de alimentos, uma ação de investigação de paternidade ou outra ação qualquer para proteção de crianças ou adolescentes em situação de risco ou vulnerabilidade social (art. 98 do *Eca*), está o Ministério Público atuando em defesa de um interesse particular, individual, mas nem por isso apartado de sua missão maior de defesa ordem jurídica (MACÊDO, 2014, p. 117).

Já como *custos iuris*, irá se manifestar sobre demandas por outras partes ajuizadas em que há interesse de incapaz (art. 178, inciso II, do Novo Código de Processo Civil – NCPC), como dissolução de entidades familiares, modificação de guarda, registros públicos e alvarás, sendo forçoso lembrar que, especificamente no âmbito da Justiça da Infância e Juventude, a intervenção do *Parquet* será obrigatória nas demandas por ele não deflagradas, sob pena de irremediável nulidade (arts. 202 e 204 do *Eca*).

Também ainda no âmbito específico da Justiça da Infância e Juventude, revelam-se os casos em que, na condição de titular da ação socioeducativa, constata o Promotor prática de ato infracional análogo a crime ou contravenção penal, ou seja, a situação de adolescentes em conflito com a lei, ocasião em que, levados a sua presença, deve realizar a oitiva informal dos mesmos, melhor aferindo não só os fatos, mas também sua personalidade e seu contexto familiar e social.

Surge daí então um outro leque de atuação a cargo da instituição ministerial, consistente: 1) na promoção de arquivamento de eventual procedimento administrativo (geralmente policial) instaurado para apurar o fato; 2) no pedido de novas diligências à autoridade policial para sua melhor elucidação; 3) na apresentação de proposta de remissão, i.e., uma espécie de transação penal para com o jovem infrator; e 4) em último caso, oferta de representação para aplicação de medida socioeducativa em desfavor do autor do fato, com início do processo socioeducativo, seguido do competente processo de execução da medida socioeducativa que venha a ser aplicada, conforme

previsto na Lei do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo □ *Sinase* (Lei Ordinária Federal nº. 12.594/2012).

Há que se destacar ainda, por fim, a atuação público-ministerial na apuração de irregularidades em entidades de atendimento (inclusive acolhimento institucional), de infrações administrativas às próprias normas de proteção previstas no *Eca.*, bem como no que diz respeito à alimentação do cadastro e a convocação de postulantes à adoção todas atividades administrativas, mas que são deduzidas perante a autoridade judicial.

3.2 Atuação extrajudicial

Em senda outra, a atuação do Ministério Público em seu âmbito extrajudicial é amplíssima, podendo visar a tutelar – aqui também – tanto direitos individuais como difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência.

Sobre o ponto, a propósito, assevera MACIEL que “a missão ministerial, embora cumprida muitas vezes junto ao Judiciário, é basicamente administrativa e independente” (*Ibidem*, p. 370), posto que até mais célere.

Para tanto, há que se destacar, por sua previsão legal pioneira, a ferramenta do inquérito civil, com alusão específica no *Eca* (art. 201, inciso V), e que, embora instaurado e conduzido por um Promotor de Justiça, em muito se assemelha ao inquérito policial, tratando-se de investigação administrativa para coleta de elementos de informação pertinentes a interesses individuais ou direitos coletivos a cargo do Ministério Público, como o são os de crianças e adolescentes (FON-SECA, 2015, p. 299).

Do inquérito civil, pode o membro do Ministério Público partir para várias vertentes de atuação, não sendo diferente na seara da infância e juventude: expedição de recomendação administrativa (ou notificação recomendatória) nos termos do art. 201, §5º, alínea

“c”, do *Eca*; proposta de termo de compromisso de ajustamento de conduta nos termos do art. 211 do *Eca*; ajuizamento de ações judiciais diversas, nominadas ou não (mas, em especial, a ação civil pública), inclusive cautelares; bem como seu arquivamento pela constatação de inexistência de lesão aos direitos ou interesses perquiridos.

Reforce-se, por oportuno, ser possível que a instituição lance mão de tais instrumentos de atuação extrajudicial também para a tutela – como dito – de direitos individuais de crianças e adolescentes, conforme já reconheceu, em diversas oportunidades, o Superior Tribunal de Justiça – STJ (BARROS, 2012, p. 260), e como sói acontecer, *v. g.*, na seara da saúde, isto é, direito individual indisponível, seja para fornecimentos de medicamentos e insumos, seja para a garantia de exames, tratamentos e procedimentos médicos.

Não obstante, nada impede que o membro do Ministério Público, em sua função de mediação social (*ombudsman*), isto é, de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição (art. 129, inciso II), promova o acompanhamento da fiscalização, de cunho permanente ou não, de políticas públicas, ainda que não se tenha constatado nenhum ilícito específico, o que fará por meio da instauração de procedimentos administrativos, assumindo, portanto, postura de prevenção a ações judiciais e, por isso mesmo, de maior resolução frente aos problemas.

Assim atua o Ministério Público quando, por exemplo, fiscaliza os serviços, programas, projetos, equipamentos, recursos humanos, materiais e orçamentários, governamentais ou não governamentais, do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) relacionados às políticas voltadas à Infância e à Juventude, sendo essa uma das atribuições extrajudiciais previstas, no âmbito do Ministério Público do Estado do Ceará, pela Resolução nº. 022/2015, da lavra do Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça.

Tal – a propósito – é a postura de todo desejável, inclusive para a

melhor articulação dos órgãos e entidades componentes do Sistema de Garantias de Direitos de Crianças e Adolescentes.

4 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO SISTEMA DE GARANTIAS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

4.1 Os entraves do SGDCA

A partir do que já se pontuou no primeiro capítulo deste trabalho, um dos grandes desafios hoje na luta pela efetivação dos instrumentos normativos afetos à infância e à juventude, bem como pela facilitação do acesso às ferramentas de garantias desses direitos correlatos, é a melhor percepção de órgãos governamentais e instâncias da sociedade civil de proteção dos direitos da criança e do adolescente quanto à necessidade de sua atuação em rede.

Ilustrativo disso é a já famosa imagem concebida por MURILLO JOSÉ DIGIÁCOMO e representativa da inevitável interação dos órgãos componentes do Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e dos Adolescentes (ANEXO), em que, não por acaso, o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, enquanto colegiado de composição paritária e com dever de deliberar e fiscalizar as políticas públicas nessa área, surge como peça central para o bom funcionamento da rede, sendo o Ministério Público apenas mais um dispositivo dessa engrenagem, assim como o é, por exemplo, o Conselho Tutelar.

Para este mesmo autor, em esclarecedor artigo constante do sítio eletrônico do Ministério Público do Estado do Paraná na rede mundial de computadores:

O primeiro desafio a enfrentar, aliás, é a própria estruturação de um “Sistema de Garantias” completo, com ênfase para a criação dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e Tutelares, sendo a existência daqueles indispensável à elaboração de verdadeiras (e legítimas) *políticas públicas intersetoriais* para o atendimento

das necessidades específicas da população infanto-juvenil local e à própria formação destes.

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

Cabe aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, portanto, o importantíssimo e irrecusável *dever* de colocar em uma mesma mesa de debates os representantes de todos os órgãos e instituições que atuam direta ou indiretamente com crianças e adolescentes, para que, *juntos*, pontuem e discutam os maiores problemas que afligem a população infanto-juvenil local, planejando ações e definindo *estratégias de atuação interinstitucional* para sua *efetiva solução*.

Em outras palavras, cabe aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, em parceria com outros Conselhos Setoriais e demais integrantes do “Sistema de Garantias” acima referido, elaborar – e zelar pela efetiva e integral implementação (com a indispensável e *prioritária* previsão dos recursos orçamentários que se fizerem necessários) de *políticas públicas específicas* para o atendimento das mais variadas demandas existentes, através de ações governamentais (notadamente por intermédio dos *órgãos públicos* encarregados dos setores de saúde, educação, assistência social, cultura, esporte, lazer etc.) e não governamentais *articuladas*, de modo que toda e qualquer ameaça ou violação de direitos infanto-juvenis (ainda que representada pela própria *conduta inadequada* da criança/adolescente atendida e/ou de seus pais ou responsável) tenha uma *resposta rápida e eficaz*.

E, para arrematar, prossegue:

Assim sendo, se *todos* são *igualmente responsáveis* pela efetiva e integral solução dos problemas que afligem a população infanto-juvenil, é fundamental que *todos também participem*, em igualdade de condições, do processo de discussão, criação e articulação da mencionada “rede de proteção”, assim como de seu contínuo monitoramento e aperfeiçoamento, que como dito deve ter lugar junto aos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, espaço democrático e plural por excelência, que não

pode se furtar ao exercício desta atribuição que, afinal, se constitui num verdadeiro *pressuposto* da *proteção integral* infanto-juvenil preconizada pela Lei nº 8.069/90.

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

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

Dizia o educador Paulo Freire que, se era certo que a prática não poderia se apartar da teoria, sob pena de puro ativismo, certo também era que a teoria não prescindiria da prática, sob pena de verbalismo.

Ocorre que é *conditio sine qua non* para a articulação da rede de proteção a partir do Conselho Municipal de Direitos, enquanto espaço de democrática representação, que tal órgão colegiado de fato garanta, de um lado, a participação popular no processo de discussão, e, de outro, o assento da sociedade civil organizada sem a ingerência de governos locais, isto é, fazendo-o através de periódicos processos de escolha de seus representantes.

Isso, entretanto, raramente acontece, ou não com a necessária interveniência do Ministério Público, como preconizado nos artigos 8º a 10 da Resolução nº. 105 do *Conanda*, de 15 de junho de 2005, com suas posteriores alterações (Resoluções nos. 106/2005 e 116/2006):

DOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA

Art.8º. A representação da sociedade civil garantirá a participação da população por meio de organizações representativas.

§1º. Poderão participar do processo de escolha organizações da sociedade civil constituídas há pelo menos dois anos com atuação no âmbito territorial correspondente.

§2º. A representação da sociedade civil nos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, diferentemente da representação governamental, não poderá ser previamente estabelecida, devendo submeter-se periodicamente ao processo de escolha;

§3º. O processo de escolha dos representantes da sociedade civil junto aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente proceder-se-á da seguinte forma:

- a) convocação do processo de escolha pelo conselho em até 60 dias antes de término do mandato;
- b) designação de uma comissão eleitoral composta por conselheiros representantes da sociedade civil para organizar e realizar o processo eleitoral;
- c) o processo de escolha dar-se-á exclusivamente através de assembleia específica.

§4º. O mandato no Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente pertencerá à organização da sociedade civil eleita, que indicará um de seus membros para atuar como seu representante;

§5º. A eventual substituição dos representantes das organizações da sociedade civil no Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente deverá ser previamente comunicada e justificada, não podendo prejudicar as atividades do Conselho;

§6º. O Ministério Público deverá ser solicitado para acompanhar e fiscalizar o processo eleitoral dos representantes das organizações da sociedade civil.

Art.9º. É vedada a indicação de nomes ou qualquer outra forma de ingerência do Poder Público sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil junto aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Art.10. O mandato dos representantes da sociedade civil junto aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente será de 02 (dois) anos.

Parágrafo Único. A legislação competente, respeitando as necessidades locais, estabelecerá os critérios de reeleição da organização da sociedade civil à sua função, devendo em qualquer caso submeter-se a nova eleição, vedada a prorrogação de mandatos ou a recondução automática.

Embora se ressinta de dados consolidados acerca do funcionamento dos Conselhos Municipais de Direitos no Estado do Ceará, a incontroversa e completa ausência de provocação das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude quanto aos processos de escolha e de renovação dos segmentos da sociedade civil nesses colegiados é revelador de pelo menos uma de duas possíveis conclusões: ou bem os Conselhos de Direitos, embora até criados por lei, não vêm atuando e se reunindo na prática, ou até o fazem, mas com representantes da sociedade civil inteiramente indicados e nomeados pela chefia do Poder Executivo municipal, sem que a população seja consultada e empoderada a se apropriar desses espaços.

O resultado é a constatação de políticas públicas na seara da infância e juventude elaboradas a partir da administração local sem o devido debate no âmbito desses Conselhos de Direitos, que quando muito são chamados apenas a ratificar o já deliberado pelo gestor de plantão.

Essa excessiva e nefasta politização (decerto partidária) dos espaços públicos de controle social inviabiliza por completo o desempenho de sua função verdadeira de fiscalização e deliberação de políticas públicas que, na seara da infância e juventude, mais precisamente de Conselhos de Direitos vale lembrar, tem o condão de vincular o administrador.

De se vislumbrar, ainda, inegável conflito de interesses, onde o colegiado, não só em sua parte governamental, mas também, em inúmeros municípios, também em sua representação popular, tem relação de subordinação para com o gestor local, de modo que resta comprometida sua conduta livre, pois a efetiva fiscalização do responsável final pela implementação das políticas públicas (prefeito) expô-los-ia a situações não raras vezes de assédio moral e perseguição política.

Sobre o tema, a Lei Ordinária Federal nº. 12.813, de 16 de maio de 2013, ao dispor sobre esses conflitos de interesse no âmbito do

Poder Executivo Federal, aduziu que:

Art. 3o. Para os fins desta Lei, considera-se:

I - conflito de interesses: a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública; e

II - (*omissis*)

Art. 4o O ocupante de cargo ou emprego no Poder Executivo federal deve agir de modo a prevenir ou a impedir possível conflito de interesses e a resguardar informação privilegiada.

§ 1o No caso de dúvida sobre como prevenir ou impedir situações que configurem conflito de interesses, o agente público deverá consultar a Comissão de Ética Pública, criada no âmbito do Poder Executivo federal, ou a Controladoria-Geral da União, conforme o disposto no parágrafo único do art. 8o desta Lei.

§ 2o A ocorrência de conflito de interesses independe da existência de lesão ao patrimônio público, bem como do recebimento de qualquer vantagem ou ganho pelo agente público ou por terceiro.

Tal situação vem merecendo especial atenção no Estado do Ceará por parte da Administração Superior do *Parquet*, com ênfase no trabalho desenvolvido pelo Centro de Apoio Operacional à Infância e Juventude para fortalecimento e regular funcionamento dos Conselhos Municipais de Direitos, o que reforça a atuação do membro ministerial como agente, a um só tempo, fiscalizador e fomentador da articulação das redes.

4.2 O Ministério Público como agente fiscalizador e fomentador da articulação do SGDCA

A solução para os desafios encontrados na articulação das redes de proteção passa, por consectário lógico, por uma aproximação maior do órgão ministerial aos demais atores da rede, chamando para si, sempre que necessário, a função de fomentação e de articulação desta.

Não se pode, todavia, descuidar do necessário trabalho de conscientização dos conselheiros do Conselho de Direitos, tamanha é a centralidade e importância desse colegiado para a diuturna articulação de rede de direitos, a fim de que estejam inteiramente cientificados da importância de seus deveres, sob pena de responsabilização por qualquer tipo de negligência □ seja na seara criminal da prevenção, seja na da improbidade administrativa, em sendo o caso.

Para MACÊDO (*Ibidem*, p. 545):

Diversas são as violações concretas dos direitos reconhecidos pelo ECA, tais como evasão e indisciplina escolar, agressões físicas e psicológicas, abuso sexual, ausência de cuidados materiais etc.

Todas essas situações aportam diuturnamente na Promotoria de Justiça e incorre em grave equívoco o promotor de justiça que avoca para si, sempre, o mister de superar cada uma delas.

Isso porque muito mais produtivo e eficiente que o Ministério Público atue como **agente incentivador do correto funcionamento dos demais atores da rede protetiva local**, partilhando com eles a responsabilidade da defesa da criança e do adolescente e sendo chamado a intervir apenas quando o funcionamento ordinário do sistema municipal integrado não se revelar suficiente para o saneamento do risco.

Essa rede de proteção à criança e ao adolescente, em um sentido amplo, compreende todos os serviços públicos de referência na comarca, tais como assistência social, educação, saúde, esportes, lazer, profissionalização e educação. Sua implementação concreta será feita pelos diversos órgãos e entidades com atribuição nas respectivas áreas, a exemplo do CRAS, CREAS, estabelecimentos de saúde e ensino etc.

Como dito, a situação vem sendo alvo de maior atenção por parte dos órgãos de apoio à atividade-fim ministerial, onde se têm coordenado, a nível estadual, um trabalho de acompanhamento da fiscalização do regular funcionamento dos conselhos municipais de direitos.

Para tanto, no último dia 11 de abril de 2016, o Centro de Apoio

Operacional da Infância e Juventude – *Caopij* do *Parquet* Estadual deflagrou campanha interna junto a seus membros para concretização de ação das mais importantes em prol dos direitos humanos infantojuvenis nas comarcas do Ceará, qual seja, a de garantir a existência e o funcionamento dos Fundos Municipais da Infância e Juventude – *Fia* por meio da construção, por parte dos Conselhos de Direitos, de planos anuais de ação e de aplicação de valores vertidos para esses fundos.

Segundo o *Caopij*/MPCE, enquanto esses planos de ação deverão priorizar os programas de proteção especial previstos no art. 87, incisos II e III, do *Eca*, programas esses que estão fora das políticas sociais básicas, as quais visam primordialmente a garantir os “mínimos sociais”, os planos de aplicação é que detalharão o orçamento, através da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, de modo a garantir a urgente aplicação dessas verbas no desenvolvimento de programas voltados ao atendimento das maiores demandas de cada município relativas à garantia dos direitos de crianças e adolescentes, permitindo a transparência quanto à destinação desses recursos públicos, inclusive do *Fia*, e cuja gestão, por força do art. 88, inciso IV, do *Eca*, cabe aos Conselhos Municipais de Direitos.

Por óbvio, imprescindível se fará que, inicialmente, perquiram os promotores de justiça com atribuição na Infância e Juventude acerca do funcionamento mesmo desses Conselhos de Direitos, isto é, quanto a sua regulamentação local e à definição de suas atribuições à luz das leis nacionais pertinentes à matéria; quanto à composição paritária de seu colegiado; e quanto à assiduidade de seus membros. O tema também já foi objeto de Recomendação, ainda que sem caráter vinculante, da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Ceará aos membros de todas as comarcas, por meio da Recomendação nº. 005, de 26 de agosto de 2015, haja vista que a defesa dos direitos infantojuvenis envolve a atuação do Ministério Público não somente enquanto seus órgãos de execução, mas globalmente enquanto instituição (MACIEL, *Ib.*, p. 366).

Importante também, nesse mesmo sentido, o uso de recomendações visando à melhoria dos serviços de articulação da rede e a convocação de audiências públicas para debater com a sociedade as falhas não só nas políticas públicas locais para a infância e juventude (primazia para receber proteção, precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública, preferência na formulação e execução dessas políticas públicas e destinação privilegiada de recursos), mas também dos mecanismos de controle social dessas políticas (notadamente da composição e funcionamento dos Conselhos de Direitos), conscientizando-a de seu papel.

Modernamente, o uso das redes sociais não pode ser descartado como ferramenta de aproximação do promotor de justiça da população e também dos demais agentes da rede. Não é raro – a propósito – o exemplo de municípios em que a articulação da rede, ainda que de maneira muito incipiente, só é possível por meio de grupos de *Whatsapp* e outros assemelhados, onde se encontram o promotor de justiça, conselheiros tutelares, conselheiros de direitos, representantes dos CAPS, CRAS e CREAS, das Secretarias Municipais de Saúde, Educação, Assistência Social, Cultura, entre outros, além de representantes de professores e diretores de escolas, de associações de pais e mestres e de centros de defesa de direitos humanos ligados às Igrejas.

O contrário seria fazer com que o promotor responsável pela defesa da infância e juventude remasse, a um braço só, a pesada nau da articulação da rede de proteção, o que sobressai por deveras impertinente ante a gama incalculável de responsabilidades e compromissos de toda ordem já ao encargo ministerial.

Os resultados não seriam outros, senão o inverso do que se busca, ou seja, a mora na prestação dos serviços aptos a garantir a vigilância dos direitos de um grupo já tão vulnerável, por sua própria essência, potencializando danos que, em muitos casos, a depender da ameaça enfrentada, serão irreparáveis.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, as conclusões deste trabalho são as seguintes:

(2) Os Sistemas de Garantias de Direitos Humanos Infantojuvenis, também chamados de redes de proteção, constituem-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.

(2.1) A definição dos parâmetros para institucionalização e fortalecimento das redes de proteção coube ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – *Conanda*, mais precisamente em sua Resolução nº. 113/2006.

(2.2) As redes de proteção concretizam as doutrinas da proteção integral e da prioridade absoluta, chamando o poder público a sua responsabilidade prioritária, mas não se olvidando da família e da sociedade como corresponsáveis.

(2.3) O SGDCA está em consonância com sistemas internacionais de proteção de direitos humanos, como os previstos na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, na Convenção Americana sobre os Direitos Humanos de 1969 (Pacto de San José da Costa Rica), na Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959 e na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança de 1989 (Convenção de Nova York).

(2.4) Os órgãos públicos e as entidades da sociedade civil organizada integrantes do SGDCA exercem suas funções em três grandes eixos estratégicos de atuação: defesa de direitos, promoção de direitos e controle de efetivação de direitos.

(2.5) O Ministério Público, além de sua função intrínseca ao eixo de defesa de direitos humanos infantojuvenis, tem o dever legal de fiscalizar o cumprimento das obrigações constitucionais dos demais

entes (família, sociedade, poder público) do Sistema de Garantias de Direitos.

(3) A indisponibilidade dos direitos infantojuvenis e a absoluta prioridade concedida a seus titulares justificam sua tutela por parte do Ministério Público, o que faz seja de forma judicial, seja de forma extrajudicial.

(3.1) No âmbito judicial, a atuação do Ministério Público em prol da infância e da juventude se dá como órgão agente demandista ou como órgão interveniente, isto é, como fiscal do ordenamento jurídico.

(3.2) No âmbito extrajudicial, assume o Ministério Público um perfil mais resolutivo dos problemas que lhe chegam, lançando mão, para tanto, principalmente do inquérito civil e dos procedimentos administrativos para acompanhamento da fiscalização de políticas públicas.

(4) Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente são órgãos colegiados e deliberativos de políticas públicas infantojuvenis, possuindo composição paritária entre governo e sociedade, cujas decisões vinculam a administração pública.

(4.1) Desempenha o Conselho de Direitos função central no sistema de garantia de direitos, sendo órgão vocacionado, por seu espaço democrático, para articular os demais agentes da rede.

(4.2) A ausência de processos periódicos de escolha e renovação dos representantes da sociedade civil nos Conselhos de Direitos alijam o órgão de seu verdadeiro poder fiscalizatório e deliberativo, tornando-se espaço de mero referendo das decisões centrais do Poder Executivo.

(4.3) Cabe ao Ministério Público o papel fiscalizador da atuação dos demais componentes da rede, inclusive dos Conselhos de Direitos, cobrando do Poder Executivo sua devida composição e funcionamento.

(4.4) Cabe ainda ao Ministério Público também o papel de articulador da rede, sobretudo quando constatada situação a gerar conflito de interesses.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Leonardo Barreto Moreira *et al.* **Ministério Público em ação: atuação prática jurisdicional e extrajurisdicional.** 4. ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: JusPODIVM, 2014.

BARROS, Guilherme Freire de Melo. **Estatuto da Criança e do Adolescente – Coleção Leis Especiais para Concursos,** V. 2. 6. ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: JusPODIVM, 2012.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 16 de mar. de 2016.

_____. Lei Nº. 12.813, de 16 de maio de 2013. **Lei sobre conflito de interesses no Poder Executivo Federal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm>. Acesso em: 21 de abr. de 2016.

_____. Lei Nº. 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente** – Eca. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 16 de mar. de 2016.

_____. Lei Nº. 8.242, de 12 de outubro de 1991. **Lei do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente** – Conanda. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8242.htm>. Acesso em: 16 de mar. de 2016.

_____. Resolução Nº. 105, de 15 de junho de 2005, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.** Disponível em: <<http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-105.pdf>>. Acesso em: 21 de abr. de 2016.

_____. Resolução N°. 113, de 19 de abril de 2006, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <<http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-113.pdf>>. Acesso em: 16 de mar. de 2016.

DIGIÁCOMO, Murillo José. **O sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente à luz da política de atendimento idealizada pela Lei nº 8.069/90**. Disponível em <<http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1590>>. Acesso em: 17 de mar. de 2016.

_____. **O sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente e o desafio do trabalho em “rede”**. In Sítio Eletrônico do Ministério Público do Estado do Paraná – MPE/PR. Disponível em <http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/Sistema_Garantias_ECA_na_Escola.pdf>. Acesso em: 21 de abr. de 2016.

FONSECA, Antonio Cezar Lima da. **Direitos da criança e do adolescente**. 3. ed. ampl., rev. E atual. São Paulo: Atlas, 2015.

MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz *et al.* **Manual do promotor de justiça: teoria e prática**. Salvador: JusPODIVM, 2014.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **A defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes pelo promotor de justiça da infância e da juventude, pós-Constituição Federal de 1988**. In FARIAS, Cristiano Chaves de. *et al.* **Temas atuais do Ministério Público**. 3 ed. Salvador: Editora JusPODIVM, 2012.

ROSSATO, Luciano Alves *et al.* **Estatuto da criança e do adolescente: Lei n. 8.069/90 comentado artigo por artigo**. 7. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2015.

TELEFÔNICA, Promeninino Fundação. **Direitos da infância: sistema de garan-**

