

O Ministério Público e os Planos de Convivência Familiar e Comunitária.

Murillo José Digiácomo¹

O advento da Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009, bem como das alterações por ela promovidas na Lei nº 8.069/90 (o Estatuto da Criança e do Adolescente), provoca uma profunda mudança de reflexão acerca do papel dos diversos órgãos e agentes encarregados do atendimento, defesa e promoção dos direitos de crianças e adolescentes, que em muitos casos deve ser também acompanhada de uma mudança de atitude por parte dos mesmos.

Embora, a rigor, a orientação legislativa não tenha se alterado, haja vista que a redação original do Estatuto da Criança e do Adolescente já preconizava a necessidade de que o atendimento de crianças e adolescentes ocorresse preferencialmente no seio de suas famílias de origem (em prol das quais já eram previstas medidas protetivas², inclusive como resposta ao disposto no art. 226, *caput* e §8º, da Constituição Federal), deixando também claro que, se isto não fosse possível por razão plenamente justificada, deveria haver a transferência para famílias substitutas, nas diversas modalidades previstas pelo art. 28 estatutário³, sendo o acolhimento institucional (então chamado “abrigamento”) expressamente considerado uma medida extrema, excepcional e eminentemente transitória (conforme o então parágrafo único do art. 101, da Lei nº 8.069/90), a nova regulamentação procurou ir além, tornando mais explícita a “fórmula” a ser adotada no sentido da *plena efetivação* do direito à convivência familiar.

Para tanto, enfatizou a necessidade de uma atuação mais abrangente, comprometida e qualificada do Poder Público, notadamente em âmbito *municipal*⁴, no sentido da criação

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

² Cf. arts. 101, inciso IV e 129, incisos I a IV, da Lei nº 8.069/90

³ Guarda, tutela ou adoção, havendo inclusive a previsão de estímulo ao acolhimento, sob forma de guarda, de crianças e adolescentes “órfãos ou abandonados” (arts. 34, *caput* e 260, §2º, da Lei nº 8.069/90), em resposta ao disposto no art. 227, §3º, inciso VI, da Constituição Federal.

⁴ Em função do disposto no art. 88, inciso I, da Lei nº 8.069/90.

de programas e serviços destinados ao atendimento não apenas de crianças e adolescentes, mas também de suas *famílias*, como parte de uma *política pública intersetorial específica*, planejada e executada por profissionais habilitados, cuja implementação demanda o aporte *privilegiado* de recursos públicos orçamentários, tal qual preconizam a Lei nº 8.069/90 e a Constituição Federal⁵.

E isto também demanda uma mudança de concepção acerca do papel do Ministério Público e da própria Justiça da Infância e da Juventude na busca da plena efetivação do direito à convivência familiar de *todas* as crianças e adolescentes.

Para tanto, é preciso, antes de mais nada, uma mudança de “foco” na atuação dos diversos órgãos e autoridade co-responsáveis: de uma intervenção meramente “reativa”, diante de casos *individuais* de violação de direitos infanto-juvenis já constatados, com respostas “improvisadas”⁶ e/ou “massificadas” (tendo como principal - quando não única - “alternativa” o afastamento da criança/adolescente do convívio familiar e sua subsequente institucionalização), que dependiam quase que totalmente de uma decisão judicial para serem realizadas, para uma preocupação em enfrentar as principais *causas* dos problemas que usualmente afligem a população infanto-juvenil, através de ações *preventivas* e *sistemáticas*, realizadas de forma *espontânea* (sem necessidade de “ordem judicial”), a partir de um “*planejamento estratégico*” levado a efeito por *profissionais* das mais diversas áreas e setores da administração pública municipal, que devem também elaborar e implementar (de forma *conjunta* e *articulada*⁷) programas e serviços capazes de proporcionar *alternativas* de atendimento que levem em consideração as peculiaridades de cada criança, adolescente e *família* atendida⁸, observando os parâmetros normativos e técnicos para cada abordagem a ser realizada e tendo *sempre* o “*compromisso com o resultado*”, que não pode ser outro além daquele preconizado já pelo art. 1º, da Lei nº

⁵ Valendo neste sentido observar o disposto nos arts. 4º, *caput* e par. único; 87, incisos VI e VII; 88, incisos I, III e VI; 90, §2º e 100, par. único, inciso III, todos da Lei nº 8.069/90, além, é claro, do disposto no art. 227, *caput*, da Constituição Federal.

⁶ Diga-se, efetuadas sem uma adequada avaliação técnica interdisciplinar e/ou sem dispor de uma estrutura de atendimento especializado, capaz de solucionar de maneira efetiva os casos a ela encaminhados.

⁷ Tal qual previsto no art. 86, da Lei nº 8.069/90 e em passagens como as contidas no art. 88, incisos V e VI, do mesmo Diploma Legal (que preconizam a *integração operacional* entre os diversos órgãos e autoridades co-responsáveis pelo atendimento de crianças, adolescentes e suas famílias).

⁸ E o atendimento à criança e o adolescente *jamais* pode ser dissociado do atendimento à sua *família*.

8.069/90 (e que serve de “norte” a toda e qualquer intervenção estatal em matéria de infância e juventude): a “*proteção integral*” de *todas* as crianças e adolescentes.

A sistemática instituída pela Lei nº 8.069/90 para “*efetivação dos direitos*” de crianças e adolescentes, aliás, objetiva justamente *evitar*, o quanto possível, a “judicialização” do atendimento “protetivo” que se fizer necessário, seja através da referida atuação *preventiva, espontânea - e prioritária* - dos mais diversos órgãos e setores da administração pública⁹, seja através da intervenção do Conselho Tutelar, *autoridade pública* que, quando necessário, encaminhará as crianças, adolescentes - e *famílias* - cujos direitos estiverem ameaçados ou violados (inclusive por *omissão* do próprio Poder Público¹⁰), para os programas e serviços públicos competentes, zelando para que o atendimento ocorra de forma *rápida, descomplicada e eficaz*.

Pela “lógica” da Lei nº 8.069/90, a intervenção da Justiça da Infância e da Juventude no sentido da efetivação dos direitos individuais de crianças e adolescentes, somente deve ocorrer em *hipóteses restritas*, expressamente relacionadas, sendo que eventual necessidade de “ordem judicial” para fazer com que o Poder Público cumpra seus *deveres* para com as crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, deve ser acompanhada da *responsabilização* do agente público omissor nas esferas civil, administrativa e mesmo *criminal* (cf. arts. 5º, 208 e 216, da Lei nº 8.069/90).

Também a partir da Lei nº 8.069/90, abriu-se a possibilidade (que vem a ser um dos principais fatores que *diferenciam* a moderna Justiça da Infância e da Juventude da ultrapassada “Justiça de Menores”), de uma intervenção judicial também focada na solução dos problemas que afligem a população infanto-juvenil nos planos *preventivo e coletivo*, criando-se toda uma gama de mecanismos judiciais e extrajudiciais destinados a fazer com que o Poder Público, cumprindo seus *deveres* expressamente relacionados na Lei e na Constituição Federal, elabore e implemente - com a *prioridade* devida (e *sob pena de responsabilidade*, como mencionado) - as *políticas públicas* capazes de *efetivar* os direitos assegurados pela lei e pela Constituição Federal a todas as crianças e adolescentes.

⁹ Que, na forma do art. 4º, *caput* e par. único, da Lei nº 8.069/90 e do art. 227, *caput*, da Constituição Federal, têm o *dever* de agir com a mais *absoluta prioridade*.

¹⁰ Valendo observar o disposto no art. 98, inciso I, da Lei nº 8.069/90.

A propósito, interessante mencionar que a Lei nº 12.010/2009 reafirmou tal sistemática, evidenciando, de um lado, a necessidade da implementação de uma *política pública* especificamente destinada à *efetivação do direito à convivência familiar* (cf. art. 87, incisos VI e VII, da Lei nº 8.069/90) e, de outro, prevendo de maneira expressa que seu “*não oferecimento*” ou sua “*oferta irregular*” por parte do Poder Público, acarreta a *responsabilidade* do agente omissor (cf. art. 208, inciso IX, da Lei nº 8.069/90), criando ainda mecanismos destinados a proporcionar a adequação/estruturação de programas e serviços destinados ao atendimento de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias.

Evidente que tudo isto também reflete na forma de atuação do Ministério Público, ao qual incumbe, antes e acima de tudo, “*zelar pelo efetivo respeito os direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis*” (art. 201, inciso VIII, da Lei nº 8.069/90).

A partir do momento em que, como visto, a Lei nº 8.069/90 dispõe de maneira expressa que a *efetivação dos direitos* assegurados a crianças e adolescente deve ocorrer por intermédio da implementação de *políticas públicas intersetoriais*, notadamente em âmbito *municipal*, para o que devem ser canalizados *recursos orçamentários* com a *mais absoluta prioridade*, não resta dúvida que está também indicando o caminho a ser trilhado e o objetivo a ser perseguido pelo Ministério Público.

Evidente que, seguindo a mesma “filosofia” preconizada pela Lei nº 8.069/90, o Ministério Público deve tentar de todas as formas encontrar as soluções para os problemas “*estruturais*” do município pela via *extrajudicial*, estabelecendo, de preferência, uma *interlocução permanente* com os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social, aos quais, em última análise, incumbirá a elaboração da política pública correspondente (que se traduz em um “*plano de ação*”, como aquele elaborado em conjunto entre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA e o Conselho Nacional da Assistência Social - CNAS visando, justamente, a efetivação do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes¹¹, que serve de base a um

¹¹ Materializado através das Resoluções Conjuntas CONANDA/CNAS nº 01/2009, de 18/06/2009 e 02/2010, de 22/09/2010.

planejamento de ações semelhante, em âmbito estadual e municipal), a ser executada pelo Poder Público municipal.

Interessante observar, a propósito, que a Resolução relativa à atuação dos membros do Ministério Público na defesa do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, recentemente editada pelo Conselho Nacional do Ministério Público¹², faz expressa referência à necessidade de uma intervenção voltada à efetiva implementação da *política pública* correspondente, assim como de participação nas reuniões dos Conselhos Municipais de Direitos e de Assistência Social, de modo a provocá-los e fornecer-lhes os dados necessários para que isto ocorra, com a *urgência* devida (arts. 7º e 8º, da citada Resolução).

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, vale lembrar, são órgãos *plurais, democráticos, intersetoriais e interdisciplinares* por excelência, congregando representantes dos mais diversos setores da administração e segmentos da sociedade, justamente na perspectiva de trazer “novos olhares” - e por via de consequência novas práticas - para o planejamento e subsequente execução da política de atendimento à criança e ao adolescente, nos mais diversos níveis de governo.

Sua instituição, em decorrência nada menos que dos arts. 227, §7º c/c 204, inciso II, da Constituição Federal, objetivou permitir uma participação popular efetiva no processo de elaboração e de “*controle social*” da execução da política de atendimento à criança e ao adolescente, de modo a fazer com que esta não seja uma mera “política de governo” e/ou sofra solução de continuidade quando da alternância no poder entre governantes de “colorações” político-partidárias diversas, que é própria de nosso regime democrático, mas sim assuma os contornos de uma verdadeira “*política de Estado*” (*lato sensu*), que se projete para além do período de mandato dos governantes, não ficando a “mercê” da “vontade política” deste ou daquele administrador público. Afinal, como visto acima, “prioridade absoluta” para área infanto-juvenil é um *dever constitucional* de todos os governos e governantes, e os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (assim como os Conselhos de Assistência Social, que com aquele partilham a mesma origem

¹² A referida Resolução foi aprovada em 15/06/2011, e até o momento da conclusão deste artigo jurídico ainda não possuía numeração.

constitucional) são espaços de *democracia participativa*, expressões legítimas do *princípio da soberania popular*, preconizado pelo art. 1º, par. único, da Constituição Federal (que por força do disposto no art. 127, *caput*, da mesma Carta Magna, o Ministério Público tem o dever institucional de defender).

A partir de uma atuação conjunta entre os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social, portanto, é possível efetuar um *planejamento* de ações mais consistentes, com a criação, junto aos mais diversos setores da administração, de estruturas de atendimento capazes de suprir não apenas - e de forma pontual - as necessidades de momento, mas também as demandas futuras, a partir de informações fornecidas, inclusive, pelo próprio Ministério Público e pelo Poder Judiciário, tudo com o indispensável reflexo no *orçamento público* local.

E “*planejamento*” é uma das “palavras-chave” da política de atendimento idealizada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, tanto no diz respeito à necessidade de justificar (tecnicamente) as diversas ações e intervenções a serem realizadas, tanto no plano individual quanto coletivo (que consoante acima ventilado, não mais podem ser realizadas com base no “improviso” e/ou no “amadorismo”), quanto para fins de previsão, *no orçamento* dos órgãos públicos encarregados da *execução* da política de atendimento, dos recursos públicos necessários à criação, ampliação e/ou adequação dos programas e serviços correspondentes (que não podem ficar sob a responsabilidade, apenas, do orçamento da área da assistência social e, muito menos, dos “*fundos da infância e da adolescência*”¹³), o que inclui a contratação e qualificação dos profissionais que neles serão lotados.

A busca da indispensável *estruturação* dos municípios em termos de políticas públicas destinadas ao atendimento de crianças, adolescentes e famílias, sem dúvida, constitui-se numa das mais importantes atribuições (e responsabilidades) do Ministério Público, e pressupõe o permanente *diálogo* entre as Promotorias da Infância e da Juventude e os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social, assim

¹³ Valendo neste sentido observar o disposto nos arts. 90, §2º e 260, §5º, da Lei nº 8.069/90.

como com os órgãos e autoridades encarregados do atendimento de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias.

A própria elaboração de uma *política pública* especificamente destinada à efetivação do direito fundamental à convivência familiar de crianças e adolescentes, assim como a implementação (e articulação/integração operacional) dos programas e serviços a ela correspondentes, depende da *cooperação* e do *diálogo* entre órgãos, autoridades e profissionais das mais diversas áreas, de modo que cada qual possa contribuir para o debate acerca das melhores e mais eficazes formas de intervenção e participar ativamente da descoberta de *soluções concretas* para os problemas existentes, tanto no plano *individual* quanto *coletivo*.

A partir de tal entendimento, será possível definir as melhores “estratégias” de atuação entre os órgãos e autoridades co-responsáveis, de modo que para cada caso de ameaça ou violação de direitos infanto-juvenis sejam previamente elaborados “fluxos” operacionais e celebrados “protocolos de atendimento” capazes de proporcionar *alternativas* de abordagem, que respeitem as peculiaridades de cada criança, adolescente e família atendidos¹⁴.

Importante lembrar, aliás, que uma verdadeira “política” ou “plano de ação” especificamente voltado à efetivação do direito à convivência familiar não pode se limitar a um único “programa” ou “serviço” destinado ao atendimento de crianças e adolescentes em risco, assim como não é admissível estabelecer um “padrão” único para o atendimento de todos os casos que surgirem. A criação de *alternativas* de atendimento, com programas e serviços variados, que tenham a “flexibilidade” necessária para as diversas situações existentes, com ênfase no apoio às famílias de origem das crianças e adolescentes em

¹⁴ Valendo lembrar que, segundo o art. 100, par. único, inciso XII, da Lei nº 8.069/90, um dos *princípios* que regem a intervenção estatal quando do atendimento de crianças e adolescentes é, justamente, o princípio da “*oitiva obrigatória e participação*”, segundo o qual “*a criança e o adolescente, em separado ou na companhia dos pais, de responsável ou de pessoa por si indicada, bem como os seus pais ou responsável, têm direito a ser ouvidos e a participar nos atos e na definição da medida de promoção dos direitos e de proteção, sendo sua opinião devidamente considerada pela autoridade judiciária competente...*”.

situação de vulnerabilidade (ou “*situação de risco*”, como muitos a denominam)¹⁵ é verdadeiramente *imprescindível*.

Qualquer “planejamento estratégico” que venha a ser estabelecido deve, necessariamente, contemplar a criação/adequação dos diversos programas e serviços previstos nas normas aplicáveis, com ênfase para o disposto nas Leis n°s 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), 8.080/90 (que institui o Sistema Único de Saúde) e 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social), de modo que, sempre que necessário, crianças, adolescentes e famílias que se encontrem em situação de vulnerabilidade, sejam desde logo (e independentemente da intervenção da autoridade judiciária) atendidos por serviços como os CAPs, CREAS/CRAS (que devem contemplar um planejamento de ações especificamente voltado ao atendimento de crianças e adolescentes, que como dito deve ocorrer prioritariamente junto às suas famílias de origem) e, quando comprovadamente imprescindível o afastamento do convívio familiar, possam ser encaminhados a programas de acolhimento institucional ou familiar, “guarda subsidiada”¹⁶, apadrinhamento afetivo, reintegração familiar etc.

Na verdade, todos os municípios têm o *dever* de disponibilizar às suas crianças, adolescentes e famílias (assim como às autoridades encarregadas de sua proteção e defesa), o atendimento - e o tratamento - que melhor se adegue à situação e às necessidades específicas de cada um (valendo neste sentido observar o disposto no art. 100, *caput* e par. único, da Lei n° 8.069/90), razão pela qual é *fundamental* a mencionada busca de *alternativas*, sobretudo, ao modelo “tradicional” consagrado pelo revogado “Código de Menores”, que como visto priorizava a “institucionalização” em detrimento de uma intervenção voltada à orientação, apoio e promoção social das famílias, que hoje deve preponderar¹⁷.

¹⁵ Contemplando propostas de atendimento para as mais diversas faixas etárias e “arranjos familiares”, assim como a previsão de abordagens diferenciadas (e “intensivas” - além de mais qualificadas) para os casos de maior complexidade e/ou nos quais os “usuários” apresentam “resistência” (mais do que natural, por sinal) à intervenção estatal e/ou sofrem “recaídas” durante seu atendimento/tratamento. Vale lembrar que o objetivo da intervenção não é o simples “atendimento formal” do caso, mas sim sua *efetiva solução*.

¹⁶ Nos moldes do previsto nos arts. 34 e 260, §2º, da Lei n° 8.069/90 e art. 227, §3º, inciso VI, da CF.

¹⁷ Valendo neste sentido observar o disposto no art. 100, par. único, incisos IX e X, da Lei n° 8.069/90.

Evidente que não basta a singela criação de programas e o atendimento “formal” (e burocrático) de demandas na área da infância e da juventude pelos serviços públicos, mas sim é necessária a elaboração de *propostas de atendimento diferenciadas*, assim como a *qualificação dos profissionais* encarregados das abordagens a ser realizadas e a *articulação de ações/integração operacional* entre os mesmos, assegurando assim o máximo de amplitude, abrangência e eficácia na intervenção estatal¹⁸.

A partir da mencionada interlocução entre o Ministério Público e os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social, será possível apontar as eventuais *falhas* na estrutura disponível para o atendimento de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, seja no que diz respeito à falta de determinados programas e serviços (notadamente, como mencionado, no que diz respeito à orientação, apoio, promoção social e tratamento especializado de pais e responsáveis¹⁹), seja no que diz respeito à sua inadequação/insuficiência (inclusive sob o ponto de vista técnico) para fazer frente às demandas existentes.

Uma vez apontadas e reconhecidas as principais demandas e deficiências estruturais, será possível elaborar, de forma mais consistente e eficaz, a política de atendimento correspondente, com um planejamento de ações variadas, capazes de *solucionar*, de maneira *efetiva e definitiva*, os mais variados casos de ameaça/violação de direitos infanto-juvenis que surgirem.

Com a implementação da política, restará o contínuo *monitoramento* de sua *eficácia*, tarefa que também cabe ao Ministério Público, *ex vi* do disposto nos arts. 90, §3º e 95, da Lei nº 8.069/90, pois consoante acima ventilado, não basta a criação dos programas e serviços àquela correspondentes, sendo necessário assegurar que estes tenham *reais condições* de atingir os fins a que se propõem e proporcionar, *verdadeiramente*, a almejada “*proteção integral*” infanto-juvenil, que como visto é o *objetivo precípua* de toda e qualquer intervenção estatal.

¹⁸ Vale lembrar que, por força do disposto nos arts. 4º, *caput* e 100, par. único, inciso III, da Lei nº 8.069/90, o Poder Público continua responsável pela “proteção integral” infanto-juvenil mesmo quando de seu eventual atendimento por entidades não governamentais.

¹⁹ Nos moldes do previsto nos arts. 101, inciso IV e 129, incisos I a IV, da Lei nº 8.069/90.

Assim sendo, não resta dúvida acerca da importância da contribuição do Ministério Público para implementação de políticas públicas destinadas ao atendimento de crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, seja através da provocação dos demais órgãos e autoridades co-responsáveis, para que cada qual exerça o papel que lhes cabe, seja através da mudança de foco na sua própria atuação, que como visto deve ser voltada, fundamentalmente, à solução dos *problemas estruturais* do município, na certeza que sem uma estrutura de atendimento adequada, e sem uma *política pública* especificamente voltada à efetivação do direito à convivência familiar, os problemas existentes serão cada vez mais difíceis de solucionar.

E também é certo que, a partir da mudança (e qualificação) na forma de atuação do Ministério Público e dos demais órgãos e autoridades integrantes do “Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente”, será possível também promover a transformação - para melhor - da vida e do destino de muitas crianças e adolescentes que hoje se encontram com seu direito à convivência familiar ameaçado ou já violado, com enormes benefícios não apenas a estas, mas também a suas famílias e, em última análise, a toda sociedade.