

## Sugestões e subsídios para elaboração e implantação de políticas de atendimento a crianças, adolescentes, pais e responsáveis

Murillo José Digiácomo\*

Com a nova sistemática estabelecida para elaboração e controle da execução da política de atendimento à criança e ao adolescente pela Constituição Federal (art.227, §7º c/c art.204) e Lei nº 8.069/90 (arts.86 usque 88), essa importante tarefa ficou a cargo dos Conselhos de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente dos diversos níveis (federal, estadual e municipal), de modo que o poder de decisão na área da infância e juventude, que como sabemos é, por mandamento constitucional, destinatária da mais absoluta prioridade de atenção - e ação - por parte do Poder Público, fosse compartilhado com a sociedade, no mais puro exercício da democracia participativa preconizada pelo art.1º, par. único, in fine, de nossa Carta Magna.

Em que pese a previsão legal e constitucional, no entanto, os Conselhos de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, notadamente a nível municipal, vêm encontrando sérias dificuldades em se auto-afirmarem como órgãos deliberativos com vida e identidade próprias, o que ocorre principalmente em razão da criação de obstáculos por governantes que não querem compartilhar o exercício do poder com a sociedade e, não raro infelizmente, da omissão daqueles que deveriam a esta representar, impedindo assim tenham tais Conselhos uma composição verdadeiramente paritária e por via de consequência legitimidade em suas ações.

Necessário, pois, fazer com que os representantes da sociedade junto aos Conselhos de Direitos finalmente percebam toda amplitude e vital importância de seu papel na nova sistemática prevista pela Lei nº 8.069/90 e Constituição Federal para formulação e controle de execução da política de atendimento à criança e ao adolescente, de modo que uma vez capacitados e motivados, possam bem desempenhar seus relevantes misteres. E outro não é o objetivo do presente texto senão servir de auxílio à atuação

de conselheiros de direitos e outros órgãos, autoridades e pessoas que militam na área da infância e juventude, de modo a permitir sejam de fato discutidas, definidas e implementadas verdadeiras políticas de atendimento à criança e ao adolescente nos mais diversos municípios .

Em primeiro lugar, importante registrar que quando falamos em "política de atendimento", devemos nos reportar ao enunciado do art.86 da Lei nº 8.069/90, que nos permite compreendê-la como um "conjunto articulado de AÇÕES governamentais e não governamentais..." (verbis), ações estas que, por sua vez, podem ser traduzidas em programas de atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas famílias, vários dos quais expressamente relacionados (embora pouco especificados) nos arts.90, 101, 112 e 129 do mesmo Diploma Legal supramencionado.

Assim sendo, de modo a não nos perdermos no abstracionismo, podemos visualizar a política de atendimento à criança e ao adolescente em determinado município através dos programas de atendimento que nele estão em funcionamento , sejam eles desenvolvidos por entidades governamentais, seja através de entidades não governamentais.

Evidente que tais programas de atendimento, para que possam ser implementados, devem estar devidamente registrados no Conselho de Direitos do respectivo município (art.90, par. único da Lei nº 8.069/90), servindo tal determinação legal tanto para fazer com que as entidades planejem e especifiquem claramente todos os aspectos do programa, notadamente sua proposta de atendimento (ou "proposta sócio-pedagógica"), permitindo assim o controle de sua execução pelos órgãos legitimados (relacionados no art.95 da Lei nº 8.069/90), quanto para que tenha o Conselho de Direitos, assim como o Conselho Tutelar e autoridade judiciária , pleno conhecimento da rede de atendimento à criança, ao adolescente e à família existente no município, de modo que possam utilizá-la no exercício de suas atribuições e competências respectivas.

Nesse contexto, não é difícil perceber que um município que não possui programas de prevenção, proteção e sócio-educativos destinados a suas crianças, adolescentes e famílias, não possui uma verdadeira política de atendimento tal qual preconizado pela Lei nº 8.069/90, dando pouca ou nenhuma condição para que os órgãos públicos e autoridades encarregadas da defesa de direitos de crianças e adolescentes, possam cumprir sua missão, colocando assim em grave situação de risco, na forma do previsto no art.98, inciso I da Lei nº 8.069/90, toda população infante - juvenil local.

Destarte, sob pena de inviabilizar a sistemática de atendimento à criança e ao adolescente preconizada pela Lei nº 8.069/90, reputa-se imprescindível que os Conselhos de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, em especial a nível de município (em função da já citada diretriz prevista no art.88, inciso II da Lei nº 8.069/90), de acordo com a realidade local,

CUMPRAM BEM E FIELMENTE SUA MISSÃO CONSTITUCIONAL e efetivamente DELIBEREM pela criação e manutenção de programas específicos (art.88, inciso III do mesmo Diploma Legal) destinados a atender as maiores demandas existentes, sejam eles desenvolvidos por entidades governamentais ou não governamentais.

Para tanto, deve o Conselho de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente ter em mente algumas premissas básicas:

a - Por ser o órgão constitucionalmente legitimado para elaboração e controle da execução de toda a política de atendimento à criança e ao adolescente, não está o Conselho de Direitos em hipótese alguma subordinado à chefia do executivo local (embora esta obviamente possua ingerência direta sobre sua ala governamental), tendo identidade e vida próprias;

b - O Conselho de Direitos exerce função executiva típica, sendo que quando o órgão delibera, considera-se que é o próprio Poder Público que delibera;

c - Diante da já citada legitimação constitucional do Conselho de Direitos para formulação das políticas públicas destinadas à área da infância e juventude, diante de uma deliberação do órgão (partindo do princípio que a mesma seguiu o trâmite regimental próprio e preenche os demais requisitos de validade do ato administrativo, inclusive no que diz respeito à sua publicidade), ao chefe do executivo local cabe apenas seu rápido e fiel cumprimento, para o que deve ser inclusive concedido prazo certo;

d - A criança e o adolescente, por expressa determinação do art.227, caput, da Constituição Federal, é destinatária da mais absoluta prioridade de tratamento por parte do Poder Público, sendo que tal garantia de prioridade, ex vi do disposto no art.4º, par. único, alíneas “c” e “d” da Lei nº 8.069/90, dentre outras importa na “preferência na formulação e execução das políticas sociais públicas” e na “destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude” (verbis), razão pela qual está o Poder Executivo obrigado a assegurar recursos orçamentários em caráter privilegiado para a implantação e manutenção de políticas de atendimento a crianças, adolescentes e famílias definidas pelo Conselho de Direitos, que por sua vez terão preferência na execução deste mesmo orçamento.

Posto isto, de modo a ver implantada uma verdadeira política de atendimento a crianças, adolescentes e famílias, nos moldes do previsto na Lei nº 8.069/90 e Constituição Federal, recomenda-se aos Conselhos Municipais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e a todos os demais órgãos encarregados da defesa dos direitos de crianças e adolescentes sejam seguidos os seguintes passos:

1 - Levantamento de todas as entidades de atendimento existentes no município, tanto governamentais quanto não governamentais, bem como de todos os programas por elas mantidos, de modo a apurar a exata dimensão e forma de distribuição da rede de atendimento que está à disposição dos órgãos de defesa dos direitos da criança e do adolescente;

2 - Levantamento, junto ao(s) Conselho(s) Tutelar(es), Juizado da Infância e Juventude, Ministério Público bem como outros órgãos, entidades e programas oficiais de atendimento a crianças, adolescentes e famílias (do tipo “S.O.S. Criança”), dos principais problemas e demandas existentes no município, para o que poderão ser ainda realizadas pesquisas ou utilizar aquelas realizadas por universidades, institutos próprios etc.;

3 - Realização de um cotejo entre os programas de atendimento e as demandas existentes, de modo a apurar as maiores deficiências da rede disponível, assim como a eventual ocorrência de superposição de ações e paralelismos, com injustificável excesso de determinada espécie de programas e absoluta ausência de outros, tão ou mais necessários que aqueles;

4 - Em sendo descobertos “furos” na rede de atendimento, no que diz respeito à ausência de programas que se mostrem necessários face as demandas existentes, o Conselho de Direitos deve passar a debater, entre seus integrantes, as melhores formas de implementá-los, para o que poderá contar com o auxílio de outros órgãos e entidades, bem como de uma equipe interprofissional habilitada, que prestará uma indispensável assessoria técnica ao órgão;

4.1 - Em havendo entidades governamentais atuando no município, deve-se aferir a possibilidade do reordenamento de seus programas, de modo venham a otimizar os recursos humanos e materiais disponíveis para também atender demandas ainda “a descoberto” ou para as quais a “rede” existente ainda se mostre deficitária;

4.2 - Em sendo verificada a indevida superposição de programas mantidos por entidades governamentais, pode-se mesmo estabelecer que determinada entidade (ou determinado programa) seja redirecionada(o) no sentido do atendimento de tais demandas;

4.3 - No caso das entidades não governamentais, embora o Conselho de Direitos não possa determinar o mencionado reordenamento de seus programas (a exemplo do possível em relação às entidades governamentais), em sendo constatada a presença de situações similares às referidas nos itens 4.1 e 4.2 supra, deve-se ao menos tentar convencer seus dirigentes da necessidade de sua colaboração para melhoria da “rede” de atendimento existente no município. De modo a “estimular” a criação de novos programas por entidades não governamentais, é perfeitamente admissível

que o Conselho de Direitos acene com a possibilidade de utilização, para seu custeio (de preferência parcial, dando a entidade beneficiada sua contrapartida), de recursos disponíveis no Fundo Especial dos Direitos da Criança e do Adolescente por ele gerido. Em tal caso, como os recursos captados pelo Fundo são públicos (pelo que sua utilização precisa seguir os rígidos princípios critérios de gestão de todo e qualquer recurso público), deve o Conselho de Direitos deflagrar verdadeiro “concurso” público, aberto a todas as entidades regularmente inscritas no órgão, de modo que, respeitados alguns critérios e requisitos mínimos previamente estabelecidos, aquelas interessadas elaborem e lhe encaminhem projetos que contenham propostas para a execução do programa de atendimento que o Conselho deseja ver implementado. Tais projetos, que além da proposta de atendimento deverão conter a clara indicação de seu custo operacional, montante de recursos a serem repassados pelo Fundo e contrapartida da entidade (dentre outros), serão analisados por uma comissão especial nomeada pelo Conselho de Direitos entre seus próprios integrantes e/ou (de preferência), por técnicos da área social e pessoas idôneas e capacitadas escolhidas junto à comunidade, que obviamente irão selecionar o melhor ou os melhores, de acordo com o montante de recursos disponível para o referido custeio;

4.4 - A essa definição, pelo Conselho de Direitos, das estratégias e programas de atendimento a serem implantados, incrementados, “enxugados”, suprimidos e/ou mantidos pelo município, dá-se o nome de plano de ação, que deve ser elaborado anualmente (sem embargo da possibilidade da elaboração de planos bi ou plurianuais, até mesmo em função dos similares elaborados pela chefia do executivo por determinação das Leis Orgânicas Municipais), bem como publicado e encaminhado ao Prefeito para conhecimento, inclusão, juntamente com sua "expressão financeira", que vem a ser o plano de aplicação de recursos, no orçamento municipal e posterior execução (o que deve ocorrer em caráter prioritário e preferencial, ex vi do disposto nos já citados art.227, caput da Constituição Federal c/c art.4º, par. único, alíneas “c” e “d” do Estatuto da Criança e do Adolescente).

5 - Vale mencionar que, o custeio para implantação/incremento/ manutenção dos programas de atendimento a crianças, adolescentes e famílias definidos no respectivo plano de ação não fica inviabilizado em razão da eventual inexistência de recursos suficientes para tanto no Fundo Especial acima referido, pois este não passa de um facilitador da captação e aplicação de recursos, um mero plus monetário que fica diretamente à disposição do Conselho de Direitos, que no entanto poderá obter os recursos que se fizerem necessários para ver materializado o plano de ação junto ao próprio ORÇAMENTO MUNICIPAL, pois como dito acima, o Conselho de Direitos exerce funções deliberativas e executivas típicas, cabendo-lhe zelar para que o orçamento público contemple a área da infância e juventude com

a prioridade absoluta de que a mesma é credora nada menos que por mandamento constitucional.

5.1 - Assim sendo, caso os planos de ação e de aplicação de recursos sejam elaborados em tempo hábil, deverão ser encaminhados prontamente ao Executivo para INTEGRAL E PRIORITÁRIA INCLUSÃO NO ORÇAMENTO MUNICIPAL das mais diversas áreas, devendo, por exemplo, constar do orçamento da área da saúde a previsão da criação de um programa de tratamento para crianças e adolescentes usuários de substâncias entorpecentes, orientação e tratamento psicológico para crianças, adolescentes, pais e responsáveis; da área da educação um programa de prevenção ao consumo de cigarro, álcool e drogas, com a orientação de pais e responsáveis etc.

5.2 - Caso ainda não elaborado o plano de aplicação de recursos, porém já definidas, em linhas gerais, políticas de atendimento pelo Conselho de Direitos, deve-se fazer uma estimativa do custo de implantação dos programas que se pretende criar, encaminhando-se a proposta respectiva para que, no orçamento, o montante respectivo seja previsto e posteriormente destinado ao FUNDO ESPECIAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, de modo que possa ser utilizado, ao longo do exercício, na medida que os programas forem sendo melhor especificados e implantados;

Obs: Jamais se pode perder de vista que a elaboração e implantação do orçamento público segue um rito próprio, cabendo aos membros do Conselho de Direitos buscar a devida capacitação para que saibam com ele lidar. Também não se pode esquecer que os recursos orçamentários que se quer ver disponibilizados num determinado ano, devem ser discutidos e aprovados no ano anterior (salvo em situações excepcionais, através da obtenção de autorização legislativa expressa para abertura de crédito suplementar), razão pela qual imprescindível que o Conselho de Direitos seja previdente e atue no momento oportuno, de nada adiantando pensar em agir apenas após o encaminhamento da proposta orçamentária do município ao legislativo e, especialmente, após ter sido esta votada;

Importante registrar que aos membros da ala governamental do Conselho de Direitos, por estarem mais intimamente ligados à Administração Municipal, incumbe a fundamental tarefa de trazer ao Órgão Deliberativo informações precisas sobre o estado das finanças públicas do município em todas as áreas, de modo que os debates sobre a quantidade de programas a serem implementados/incrementados e/ou mantidos seja efetuada com base no conhecimento da “saúde financeira” do município, até mesmo para evitar que o plano de ação elaborado se torne inexecutável. Caso não faça parte do Conselho de Direitos, fundamental também que o órgão convoque, para prestar tais informações, os Secretários de Finanças, Administração, enfim,

aqueles ocupantes de cargos de primeiro escalão que lidam diretamente com as finanças e orçamento do município;

5.3 - Mesmo que comprovadamente impossível, à luz da realidade orçamentária do município, a implantação de todos os programas de atendimento que se entender necessários num mesmo exercício, imprescindível o estabelecimento (via “plano plurianual de ação” ou similar), de um cronograma para que isto ocorra paulatinamente nos anos seguintes, sem embargo obviamente da possibilidade de sua oportuna alteração pelo próprio Conselho de Direitos, se este o entender necessário;

5.4 - Consoante acima ventilado, o Chefe do Executivo, no que diz respeito às políticas voltadas à criança e ao adolescente, se torna um mero agente executor das deliberações do Conselho de Direitos, às quais, perdida a oportunidade no momento de sua discussão e elaboração, somente poderá se opor através da alegação (diga-se questionamento na via judicial) de vícios de forma, jamais de fundo (mérito). Caso o Chefe do Executivo crie embaraços ou sistematicamente se recuse a cumprir as deliberações do Conselho de Direitos, seja através da recusa da inclusão do plano de ação e de sua expressão “financeira” que é o plano de aplicação de recursos no orçamento municipal, seja por não destinar à área da infância e juventude a preferência na execução do orçamento que lhe é garantida pela Constituição Federal e Legislação Ordinária já mencionada, o próprio órgão deliberativo (que apesar de, por regra, não possuir personalidade jurídica sem dúvida possui personalidade/capacidade judiciária), poderá demandar em Juízo para fazer valer sua prerrogativa constitucional, sendo ainda possível aos legitimados do art.210 da Lei nº 8.069/90 (dentre os quais destaca-se o Ministério Público), o ingresso com ação mandamental ou ação civil pública para a mesma finalidade.

Evidente que a luta para ver finalmente implantada uma política municipal de atendimento a crianças, adolescentes e famílias que mereça ser assim chamada não para por aqui, nem pode ser satisfatoriamente condensada num simples arrazoado como este.

Essa tarefa deve fazer parte do dia a dia de todos aqueles cidadãos conscientes, seja qual a entidade, órgão ou Poder ao qual pertençam, que numa ação contínua, integrada e articulada precisam ocupar, de forma cada vez mais intensa e consciente, esses importantes e necessários espaços de democracia participativa que são os Conselhos de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Em sendo o Conselho de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente órgão essencial para a elaboração e controle da execução de toda política de atendimento para área infanto-juvenil, caso constatada sua omissão, falta de representatividade popular ou quaisquer outros problemas, de ordem interna ou externa, que estejam impedindo ou criando embaraços a seu regular

funcionamento, urge a tomada de providências urgentes e enérgicas por parte das entidades representativas da população e Ministério Público, que tanto pela via administrativa quanto pela via judicial, podem e devem exigir que o órgão cumpra sua missão constitucional de tornar efetiva a proteção integral a todas as suas crianças e adolescentes.

Em face ao exposto, embora não seja uma missão fácil, razão pela qual deve ser compartilhada entre os mais diversos órgãos, entidades, e segmentos da sociedade, a busca dessa prometida proteção integral é, sem dúvida, fundamental para que possamos romper em definitivo com a triste realidade em que vive significativa parcela da população infanto-juvenil brasileira.

Para que lá possamos chegar, e o mais brevemente possível, devemos ter por norte o princípio constitucional da PRIORIDADE ABSOLUTA à criança e ao adolescente, como práticas a integração, a colaboração e o respeito mútuo entre todos os atores sociais e jurídicos integrantes do sistema de garantias elaborado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, e como esteios a perseverança, a coragem, a consciência e o compromisso com a prática da CIDADANIA, o que somado a outros fatores nos permitirá transformar nosso município, nosso Estado, nosso Brasil... mas para que possamos transformar o mundo, é preciso que primeiro transformemos a nós mesmos, e nos tornemos mais cidadãos.

\* Promotor de Justiça.

Disponível em: [http://www.redeamigadacrianca.org.br/artigo\\_sugestoespoliticacrianca.htm](http://www.redeamigadacrianca.org.br/artigo_sugestoespoliticacrianca.htm)