

## Descentralização participativa e a doutrina da proteção integral da criança e do adolescente

### RESUMO

A Constituição Federal de 1988 é um novo marco para a democracia brasileira. Descentralização, participação e direitos humanos são suas principais características. Uma lei que incentiva a descentralização e a participação popular é o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que prevê a criação de Conselhos deliberativos e fiscalizatórios, compostos por membros da própria comunidade. Além disso, com a Declaração Universal dos Direitos da Criança da ONU, em 1959, surge a doutrina da proteção integral, que foi posteriormente adotada pela Constituição de 1988 e pelo ECA, em contrapartida à doutrina da situação irregular, tornando mais humano o tratamento dado aos indivíduos que possuem uma condição peculiar de seres humanos em desenvolvimento.

**Palavras-chave:** descentralização; participação; proteção integral.

O maior patrimônio de uma nação é o seu povo, e o maior patrimônio de um povo são suas crianças e jovens (GOMES DA COSTA, 1990).

#### A Constituição Federal de 1988 e a democracia descentralizada e participativa

A Constituição Federal de um país é sua lei maior. Todos os outros atos estatais e não-estatais devem ser exercidos dentro dos limites impostos pela Carta Magna. Nossa primeira Constituição, e mais duradoura, foi a do Império outorgada em 1824 e revogada com a proclamação da república. Porém, o Brasil do século XX foi marcado por sucessivas Constituições frágeis e efêmeras (1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969). Estas foram alteradas ou mesmo revogadas por atos normativos que não poderiam fazê-lo, mas o fizeram, pois estavam respaldados pelos grupos que se alternavam no Poder.

Em 1988, inicia-se um novo constitucionalismo no Brasil. Após ampla reivindicação da sociedade brasileira exigindo a redemocratização do país, promulga-se uma Carta amplamente debatida. Suas

principais características são: a forte ênfase nos direitos humanos (individuais, coletivos e difusos), na descentralização administrativa e política, na forma Federativa de Estado como princípio irrevogável e na participação e organização social como elementos fundamentais para o controle e a consolidação da democracia brasileira.

Federalismo, descentralização e participação popular são as palavras chaves para a consolidação da nova ordem democrática. A Constituição de 1988 insere o município como um ente Federativo, dando-lhe autonomia legislativa e financeira (art. 18, C.F/88) e assim fortificando-o. Este fenômeno deve ser analisado de forma sistêmica com toda a Constituição. Fortalecer o município é o primeiro passo para que as políticas sociais sejam pensadas de forma descentralizada.

Além disso, a Carta de 1988 não nos deixa dissociar descentralização da participação popular, já que em seu primeiro artigo é consagrado o princípio de que: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" (art. 1º, parágrafo único da CF/88).

Um dos instrumentos muito utilizados para a consolidação dos princípios participativos constitucionais são os Conselhos, órgãos deliberativos ou consultivos, compostos por representantes de um bairro ou setor, ou por representantes da Sociedade Civil organizada. Seu objetivo é aproximar a população das decisões dos rumos da cidade. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) utiliza-se deste instrumento, quando em seu artigo 88, II, e 131 prevê, respectivamente, a criação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e a do Conselho Tutelar. Desta forma, o ECA se propõe a aproximar a população do acompanhamento e resolução dos problemas infanto-juvenis, além de abrir espaço para que toda a sociedade reflita e delibere sobre as políticas públicas das crianças e dos adolescentes.

#### A Constituição Federal de 1988 e a doutrina da proteção integral

A Constituição Federal de 1988 inova na proteção à criança e ao adolescente ao adotar a doutrina da proteção integral, diferenciando da doutrina da situação irregular vigente até então com o Código de Menores. A doutrina da situação irregular tinha como objeto legal apenas os menores de 18 anos em estado de abandono ou delinqüência, sendo submetidos pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção.

O Código de Menores de 1979 foi vulgarmente conhecido como um Código Penal para menores, pois se propunha somente a reprimir crianças e adolescentes em situações patológicas, e, apenas nestas situações, o Poder Judiciário

poderia ser acionado. O acesso à Justiça era limitado aos menores nas situações previamente taxadas no art. 2º do Código de Menores, e os demais eram excluídos da proteção jurídica. A lei não assegurava especificamente às crianças e aos adolescentes direitos fundamentais, mas sim à família, à qual cabia a obrigação de tutela dos menores. Segundo esta concepção, a responsabilidade sobre o menor era exclusiva da família, abstendo-se o Estado e a sociedade de qualquer dever.

A Declaração Universal dos Direitos das Crianças da ONU de 1959 inaugura uma nova forma de pensar a criança e o adolescente, dando-lhes um tratamento diferenciado e prioritário por serem seres humanos em desenvolvimento. Surge assim a doutrina da proteção integral. O menor deixa de ser objeto de direitos e transforma-se em sujeito de direitos, tendo acesso irrestrito e privilegiado à Justiça. A proteção deixa de ser obrigação exclusiva da família, e o Estado e a sociedade passam a ser igualmente responsáveis pela tutela dos direitos da criança e do adolescente.

Apesar de a Declaração ser de 1959, o Brasil só a efetivou com a promulgação da Constituição de 1988 e posteriormente com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990. A Carta Magna em seu artigo 227 impõe o dever à família, ao Estado e à sociedade de

assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (CF, art. 207)

O ECA veio ao encontro da Constituição Federal e logo em seu primeiro artigo enfatiza a proteção

integral da criança e do adolescente. O artigo 3º, por considerar os menores pessoas em desenvolvimento, assegura-lhes todas as oportunidades e facilidades "a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade" (ECA, art. 3º).

*Objetivo é aproximar a população das decisões dos rumos da cidade.*

A grande vantagem de se enunciar direitos é que esses passam a ser exigíveis. Surge a possibilidade de acionar o aparato estatal diante da ameaça de qualquer direito assegurado pela Constituição e/ou pelo ECA. O Estatuto prevê instrumentos para a efetivação destes direitos, como: a possibilidade de varas especializadas da infância e juventude nos Estados e no Distrito Federal; a intervenção obrigatória do Ministério Público nos procedimentos em que não for parte; políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente; os Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares.

#### **Conselhos Tutelares e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente**

O ECA, em consonância com a Constituição Federal, prevê dois órgãos de participação direta da sociedade: o Conselho Tutelar e o Conselho da Criança e do Adoles-

cente. Com isso, instrumentalizaram-se mecanismos para que a sociedade possa participar da elaboração de políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente e da fiscalização dos direitos e garantias assegurados pelos dispositivos legais.

Os Conselhos Tutelares são órgãos que devem ser criados por leis municipais e são encarregados pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos Direitos da Criança e do Adolescente. São compostos por cinco membros diretamente eleitos pela comunidade para um mandato de três anos; gozam de autonomia; são permanentes, não-jurisdicionais e independentes.

A autonomia consiste no fato de o Conselho não necessitar de ordem judicial para aplicar e decidir as medidas protetivas (são exemplos: encaminhamento aos pais e responsável, mediante termo de responsabilidade; orientação, apoio e acompanhamento temporários; abrigo em entidade; requisição de tratamento médico, psicológico, psiquiátrico, em regi-

*A proteção deixa de ser obrigação exclusiva da família, e o Estado e a sociedade passam a ser igualmente responsáveis pela tutela dos direitos da criança e do adolescente.*

me hospitalar ou ambulatorial - art. 101 do ECA). Sua independência é relativa, pois é submetido à fiscalização do Conselho Municipal de Direitos, do Ministério Público, da autoridade judiciária, das entidades civis que trabalham com a população infanto-juvenil.

As atribuições dos Conselhos Tutelares são voltadas para a solução dos problemas que atingem a criança e o adolescente de uma determinada cidade ou região. Para tanto, o Estatuto prevê uma série de medidas a serem adotadas pelos Conselhos, tais como: atender crianças e adolescentes que tiveram os direitos violados ou ameaçados; aplicar medidas de proteção; atender ou aconselhar pais ou responsáveis; encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência; requisitar serviço público nas áreas de saúde, educação, previdência, trabalho e segurança, entre outros.

*A população, envolvida em solucionar seus problemas, reivindicar seus direitos e deliberar sobre as políticas sociais que os beneficiam, é um elemento fundamental na construção do sonho democrático de 1988.*

O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente é outro órgão composto por membros da sociedade civil e que tem como finalidade a deliberação e o controle das ações governamentais em todas as questões relativas ao atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Está presente em esferas municipal, estadual e federal. Cabe a ele não somente traçar diretrizes, mas também, detalhar e fiscalizar a execução, por parte do Poder Executivo, das políticas por ele deliberadas.

Um aspecto relevante a ser ressaltado são os mecanismos estabelecidos pelo ECA para assegurar a autonomia do Conselho Tutelar e a existência do Conselho de Direitos. Ao primeiro, a lei municipal que o criar deverá dispor sobre os recursos que lhe serão destinados. Ao segundo, o artigo 261 do ECA condiciona o repasse Federal dos recursos referentes aos programas e atividades à existência dos Conselhos de Direitos.

O fato de os Conselhos Tutelares e de Direitos serem compostos por membros eleitos pela comunidade significa a participação direta da sociedade na fiscalização e solução dos seus próprios problemas. Isto se mostra importante, uma vez que não há ninguém melhor que os próprios membros da comunidade ou Organizações da Sociedade para deliberarem quais os principais problemas relacionados à infância e à juventude, traçar metas, solucioná-los e aplicar medidas protetivas.

A descentralização e participação promovida pelo ECA é um exemplo bem sucedido da aplicação do princípio participativo presente na Constituição Federal. A população, envolvida em solucionar seus problemas, reivindicar seus direitos e deliberar sobre as políticas sociais que os beneficiam, é um elemento fundamental na cons-

trução do sonho democrático de 1988.

Todavia, passados 14 anos da entrada em vigência do ECA, cerca de 1800 municípios brasileiros ainda não possuem Conselhos Tutelares e em 1200 não foram estruturados os Conselhos de Direitos. Estes dados da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, citados na Revista ISTOÉ (nº 1817, de 4/8/2004, p. 48/50), mostram que a efetivação dos direitos previstos no ECA encontram uma barreira na falta de vontade política, no clientelismo, no fisiologismo, na burocracia do governo e no conformismo do povo, como também na escassez de verbas destinadas ao cuidado com as crianças e jovens do nosso país.

### *Autores*

<sup>1</sup> Estudante do 4º ano de Direito da Universidade Federal de Goiás e pesquisador do PIBIC 2002-2003, 2003-2004 e 2004-2005.

e-mail: eduardofdufg@bol.com.br

<sup>2</sup> Estudante do 4º ano de Direito da Universidade Federal de Goiás e pesquisadora do PIBIC do ano 2003-2004.

e-mail: jufpbr@yahoo.com.br

### *Referências bibliográficas*

Constituição Federal 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2003.

GOMES DA COSTA, A. C. *Brasil Criança Urgente - A Lei*. São Paulo: Columbus/IBPS, 1990.

Lei Federal nº 8069 de 13 de julho de 1990: Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>, acessado em 29 agosto de 2004.

LIBERATI, W. D. *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente*. 7ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MORAES, R. *Terra sem Lei*. In: Revista ISTOÉ, nº 1817, São Paulo: Três, 4 de agosto de 2004, p. 48-50.

SEGUNDO, R. *Notas sobre o direito da criança*. Jus Navigandi, Teresina, a. 7, n. 61, jan. 2003. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3626>, acessado em 29 agosto de 2004.