

Pela Justiça na Educação

FRANCISCO PAULO DO NASCIMENTO
Mestre e Doutorando em educação

RESENHA

**Organização e Gestão do Sistema de Garantia
de Direitos da Infância e da Juventude**

Leoberto Narciso Brancher

Conselho Tutelar, Escola e Família – Parcerias em Defesa do Direito à Educação

Afonso Armando Konzen

O Ministério Público

Paulo Afonso Garrido de Paula

Poder Judiciário e Rede de Atendimento

Antonio Fernando do Amaral e Silva

Brasília/DF
Abril de 2011

Os textos abordam os direitos da criança e do adolescente, identificam e caracterizam, sob os aspectos legais e funcionais, os responsáveis por garantir os direitos da criança e da juventude, e citam as funções das diversas instâncias encarregadas de garantir a fruição desses direitos. Aludem à organização e gestão do sistema de garantia dos direitos, aos conselhos tutelares, ao Ministério Público, ao Poder Judiciário, à escola e à família, sem perder de vista o enfoque “justiça na educação”, compêndio que reúne os trabalhos.

Ricos na oferta de abordagens, e não seria diferente, pois que valorosas as bases que lhes apoiam, os textos possibilitam reportes a aspectos éticos, legais e operacionais, conjugados ou em separados, mas em essência, chamam a sociedade para acudir nossas crianças e jovens, sementes da sociedade, com uma rede de proteção que se pretende despojada de paradigmas ultrapassados e munida de cuidados com a vida.

Os arrimos legais sobre os quais gira a discussão são a Carta Magna de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o Estatuto da Criança e do Adolescente, que lançam bases, com poder cogente, de nova ordem jurídica e social no trato dos direitos da criança e do adolescente, legando à sociedade, por intermédio de seu aparato público e privado, descobrir e operar formas de dar efetividade a esses ditames.

Inobstante os textos tratem da mesma temática central, o que comportaria abordagem indistinta, se afigura proveitoso para a presente resenha referir a cada um em separado.

O doutor Leoberto Narciso Brancher comenta o arranjo legal, se remete à legislação anterior que tratava do código de menores, e faz exegese comparativa do aparato legal atual e passado, concluindo que houve avanço no ordenamento novo, no que acompanhamos a douda apreciação.

Merece referência o chamamento dos municípios como responsáveis pela execução de políticas públicas para crianças e jovens. Não verbaliza o autor, mas é fato que tudo começa, tem meio e fim, nos municípios e, por isso, as ações devem por eles ser realizadas. Ora, a União e os estados são “abstrações”, o município é concreto, é onde as pessoas nascem, vivem, morrem, é onde se percebem as

necessidades, o viver. Talvez por isso, pela proximidade com o cidadão, de forma geral, o município saiba para quem, o quê, onde, quando e como fazer. Nesse ponto, chamo ao meu socorro e da tese do dr. Leoberto, o nobre brasileiro doutor Ulisses Guimarães, que dizia: “os municípios podem tudo” e ressaltava o saudoso político: “menos declarar guerra aos vizinhos.”

Prossequindo, sua excelência analisa os paradigmas da ordem nova e da anterior, ressaltando aspectos capazes de esclarecer e sensibilizar os atores sociais sobre as (ainda) pretendidas mudanças na gestão dos direitos das crianças e dos adolescentes mediante quadro sinótico de fácil entendimento.

Sob o aspecto doutrinário, anteriormente a preocupação era com a situação irregular, assim entendias aquelas em que o menor incorria na iniciação de transgressões à ordem social ou se encontrava desamparado. Atualmente, as atenções se voltam para a proteção integral da criança e de jovem, pró-ativa e não reativa, alcançando a oferta de condições mínimas de evolução tais como moradia, família, alimentação, lazer, acesso à escola e permanência, bem como proteção do “parquet”.

O caráter da norma anterior era filantrópico, a sugerir que o bem-estar de crianças e jovens fosse fruto de manifestações de boa vontade e altruísmo de alguns atores sociais. Hoje a questão é de política pública, eis que, se não se cuida das crianças e dos jovens hoje, que tipo de sociedade e nação se espera no futuro? É certo que compete ao gestor público atender às vicissitudes presentes. É certo, igualmente, que não deve o Estado descurar-se do futuro do país, e porque não dizer, do futuro da humanidade. De forma semelhante, o fundamento subjacente das ações era assistencialista, na linha filantrópica, em vez de constituir um direito subjetivo da criança e do adolescente.

Com o novo arranjo, a competência executória e centralidade migraram para os municípios, saindo a primeira da União e dos estados, e a segunda do judiciário. Com tal mudança, aproximou-se o ente incumbido do dever de fazer das pessoas com o direito de receber, contribuindo com as possibilidades de efetividade das ações.

Outro aspecto a ressaltar com a nova ordem foi a descentralização do poder decisório, que saiu das hostes palacianas - autoridade central nos entes federados, para o sistema participativo, que prever a atuação dos conselhos tutelares, das escolas, das famílias e do Poder Judiciário, o que confere ao arranjo certo corte de rede, de participação da sociedade. Com essa alteração, mudou, também, por caudatário, o caráter estatal da adoção de ações, conservando-se, todavia, o caráter institucional do dever de fazer acontecer.

A reboque da alteração do caráter decisório e institucional, adveio nova forma de organização dos atores e de gestão dos diretos, passando do centralismo estatal para atuação democrática, em rede, constituindo preocupação e obrigação de todos.

A essas alvissareiras mudanças é conferido certo aspecto comunitário, que é a maneira pela qual a sociedade se organiza. Com isso, revigoram-se as esperanças de os direitos das crianças e dos adolescentes “saírem do papel” e criarem-se pré-requisitos de sucesso, pois transforma o Sistema de Garantia de Direitos, que é um conjunto de normas legais, em rede de proteção, que sugere atuação articulada de muitos para efetividade da gestão desses direitos.

Com incursões na ciência da administração, o autor alude a modelos de gestão tais como organização em torno do processo e não da tarefa, hierarquia horizontal, gerenciamento em equipe, medida do desempenho pela satisfação do cliente, recompensa com base no desempenho da equipe, maximização dos contatos com fornecedores e clientes, informação, e treinamento, retreinamento de funcionários em todos os níveis. Registre-se que, sem o ânimo de desdourar a abordagem por parte deste resenhista, a douta autoridade é parcimoniosa nas referências, talvez por tratar de temática alheia a sua formação. Não explica, por exemplo, quem são os clientes a que se refere, os quais, em administração pública, são de dois tipos: o cliente-usuário – que recebe diretamente os benefícios, ou seja, as crianças e suas famílias – e o cliente-contribuinte, aquele que contribui para o erário e anseia por efetividade das políticas públicas. Mas parece-nos, todavia, de somenos importância a falta de referências mais claras.

De enaltecer a segmentação de papéis dos operadores do sistema proposta pelo doutor juiz mediante uma matriz de competências, citando as instâncias encarregadas da execução de políticas básicas, políticas de proteção especial e, por último, políticas sócio-educativas.

As políticas básicas ficariam ao encargo das famílias e da escola, compreendendo alimentação, habitação, saúde, educação, esporte, cultura, profissionalização e lazer. Aos conselhos tutelares ficariam encaminhamentos suficientes à execução de política de proteção jurídico-social, reinserção escolar, apoio sócio-familiar, abrigo, tratamento em drogadição, apoio a vítima de maus-tratos, tratamento especializado, renda mínima, apoio temporário, busca de desaparecidos. Os juizados ficariam incumbidos de executar políticas sócio-educativas tais como internações, a liberdade assistida, a semiliberdade, a reparação de danos, prestação de serviços à comunidade, atendimento integrado à família e colocação familiar.

O autor sugere que o trabalho em rede pode propiciar, pela flexibilidade do modelo, reconfiguração da atuação escolar para atendimento a usuários de droga sob liberdade assistida, cometendo à escola tratamento psicológico, apoio sócio-familiar, curso profissionalizante, tratamento de drogadição, e oficina de artes.

O doutor Afonso Armando Konzen trata das funções do Conselho Tutelar, da escola e da família com a educação da criança e do adolescente e também aos papéis dos municípios, para facilitar o entendimento da nova configuração do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Segundo o promotor, o Conselho Tutelar é um órgão estatal autônomo, que pode ser municipal, estadual ou federal, com funções políticas, judiciais e quase judiciais, instituído por legislação federal. A previsão de criação do Conselho decorre de Lei Federal (Lei nº 8.069/90), podendo os entes federados apenas dispor sobre o funcionamento e o processo eleitoral. Na essência, os conselhos são municipais, cabendo a existência de conselhos estaduais ou federais de forma supletiva por quanto tempo durar a ausência de conselho municipal.

Os conselhos têm por atribuições:

- atender crianças e adolescentes e seus pais, exceto no atendimento de a menor autor de ato infracional;

- aplicar medidas quando tipificadas necessidade pedagógica e inclusão familiar, ainda que sem concordância do menor ou da família;
- executar suas decisões de proteção às crianças e aos adolescentes;
- assessorar o município na elaboração de orçamento e formulação de planos e programas de atendimento à criança e ao adolescente;
- providenciar o atendimento da criança ou adolescente pelo Sistema de Justiça (Polícia Judiciária, Defensoria Pública, Ministério Público e Poder Judiciário) no que competir a cada ente do sistema;
- fiscalizar a atuação de entidades governamentais mantenedoras de programas de atendimento à criança e ao adolescente;
- requisitar aos órgãos públicos medidas, apoio e ações que sejam próprias do aparato legal protetor da criança e do adolescente;
- representar junto a autoridades competentes contra fatos, faltas ou irregularidades de terceiros que atentem contra os direitos da criança ou adolescente;
- notificar a alguém de uma decisão, medida ou necessidade de providência ou diligência para promover ou resguardar interesses da criança e ou adolescente;
- encaminhar ao Ministério Público notícia de fato infracional ou contrário aos direitos da criança ou do adolescente;

No dizer do Promotor, à escola são atribuídas responsabilidades que extrapolam o processo de ensino-aprendizagem, devendo atuar em parceria com o Conselho Tutelar para eliminar anomalias que afetem negativamente a criança ou adolescente, em especial a de idade de cursar o ensino fundamental. Essas anomalias alcançam maus-tratos, reiteração de faltas injustificadas, evasão escolar e elevação do nível de repetência na escola. O pressuposto é o de que a escola é um ambiente privilegiado como observador para perceber entraves ao desenvolvimento dos educandos, quer no âmbito familiar, social, quer no processo de aprendizagem.

Interessante registrar que a obrigação de comunicar maus-tratos é também do professor, caracterizando a falta de comunicação – pelo professor ou dirigente da escola - infração administrativa.

É certo que a escola é um lugar sagrado, não tendo o Conselho Tutelar capacidade de imiscuir-se em assuntos escolares. Devem, no entanto, por provocação daquela, atuar de forma colaborativa para garantir às crianças e aos adolescentes o direito de ingresso e permanência de crianças e de ter aspirações a bom aproveitamento. No caso de a inadequação do ingresso e permanência da escola e aproveitamento residirem na escola, pode o Conselho orientar as famílias respectivas para reverter a situação e a perspectiva.

Trouxe, pois, o aparato legal, novo desenho de funcionamento às escolas, o que desafia professores e dirigentes a mudanças para tirar a organização do modelo tradicional, conferindo-lhe papel maior de assumir outras responsabilidades sociais, mais comunitárias, mais amplas, formadora de cidadãos, de pessoas capazes de exercer direitos e de cumprir deveres.

Mas os principais operadores dos direitos da criança e do adolescente alusivos à educação são os pais, responsáveis primeiros e maiores pela educação dos filhos, a começar pelo dever de matrícula. Observe-se que a omissão dos pais na matrícula de filho caracteriza crime de abandono intelectual. É que se a criança e o adolescente têm o direito do ensino fundamental, a contrapartida é o dever dos pais de garantir o ingresso e permanência da escola, e bem assim assegurar o zelo pela frequência e aproveitamento suficiente.

No dever de garantir direitos, assiste aos pais, também, a prerrogativa de defesa dos filhos mediante participação na definição da proposta curricular, análise e contestação de critérios avaliativos, requisição de programas suplementares, transporte para a escola, alimentação e assistência à saúde na escola.

O trabalho do doutor Paulo Afonso Garrido de Paula esclarece o papel do Ministério Público na defesa dos direitos da criança e do adolescente à educação, citando que as crianças são sujeitos desses indisponíveis direitos, tendo o “parquet” o dever de zelar pela efetividade da proteção alvitada pela lei, sendo legítimo para substituir o menor em pólo ativo de pelepas judiciais. O autor discorre, também, sobre as situações de obrigatoriedade de intervenção do Ministério Público.

São obrigações do Ministério Público na defesa da criança e do adolescente:

- intervenção civil na defesa dos interesses individuais, coletivos ou difusos da criança ou do adolescente; intervenção civil na defesa da regularidade de entidades e programas de atendimento;

- instauração de procedimentos administrativos, sindicâncias, diligências investigatórias e determinação de instauração de inquérito policial;

- exercício da função de “ombudsman” na área da infância e juventude;

- fiscalização do processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar;

- fiscalização do ingresso no cadastro de adoção;

- fiscalização de entidades e programas de atendimento;

- intervenção na área infracional;

- remissão de atos infracionais;

- promoção e acompanhamento de procedimentos relativos às infrações atribuídas a adolescentes; entrevistas com adolescentes privados de liberdade.

O Desembargador Antonio Fernando do Amaral e Silva alude às funções do Poder Judiciário no trato dos direitos da criança e do adolescente, e também da delinquência juvenil, buscando clarificar que os “... jovens precisam ser conscientizados de que, se o Sistema, de um lado garante os seus direitos, de outro estabelece responsabilidades. É preciso que a criança, desde cedo, se conscientize da dignidade de ser responsável.” E para tanto são previstas diversas medidas de proteção aplicáveis às crianças e aos pais, conforme o caso.

Dentre essas medidas listam-se colocação em família substituta e um conjunto de medidas sócio-educativas tais como remissão (quando a conduta infracional teve origem na pobreza), advertência, reparação de danos, prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, inserção em regime de semiliberdade, e internação. Boa parte dessas medidas, ao tempo em que evitam a prisão de crianças e jovens, por ilegal, comete ao poder judiciário a obrigação do acompanhamento da execução das medidas.

Os trabalhos deixam clara a necessidade de articulação entre os diversos atores sociais para dar efetividade aos direitos da criança e do adolescente, enfatizando que os textos legais trazem nova ordem na assunção de responsabilidade pela fruição dos direitos dos menores. A par das ofertas de arranjos organizacionais para fazer a gestão da política pública em comento, os autores enfatizam, pela propriedade das abordagens em seus aspectos práticos, humanitários e de responsabilidade social, a obrigação do Estado, da escola e da família com a criança e com o adolescente, o que é corroborado com o dizer do nobre desembargador Antonio Fernando do Amaral e Silva (2000, p. 212): “....a criança negligenciada pelo Estado ou abandonada pelo pai jamais estará em situação irregular, isto é, na ilegalidade. Na irregularidade incidirão o pai, a família, ou o Estado”.

Registre-se, por fim, que os trabalhos permitem entender que não basta criar o aparato legal, pois as leis sem ação se tornam lamentáveis letras mortas. É imperioso que a sociedade, por seus entes públicos e privados, em atuação sinérgica, propicie aos menores o usufruto de seus direitos, e com isso contribuam, adultos de hoje e de amanhã, para uma sociedade mais fraterna e mais justa.

Referências

BRANCHER, Leoberto N. Organização e gestão do sistema de garantia de direitos da infância e da juventude. In: KONZEN, A. A. et al (Org.). **Encontros pela justiça na educação**. Brasília: MEC. FUNDESCOLA, 2000.

KONZEN, Afonso A. Conselho tutelar, escola e família: parcerias em defesa do direito à educação. In: KONZEN, A. A. et al. (Org.). **Encontros pela justiça na educação**. Brasília: MEC. FUNDESCOLA, 2000.

PAULA, Paulo Afonso G. O Ministério Público. In: KONZEN, A. A. et al. (Org.). **Encontros pela justiça na educação**. Brasília: MEC. FUNDESCOLA, 2000.

SILVA, Antonio F. do A. Poder Judiciário e rede de atendimento. In: KONZEN, A. A. et al (Org.). **Encontros pela justiça na educação**. Brasília: MEC. FUNDESCOLA, 2000.

Leoberto Narciso Brancher – Juiz de Direito da 3a. Vara do Juízo Regional da Infância e da Juventude de Porto Alegre

Afonso Armando Konzen – Procurador de Justiça, assessor do Procurador-Geral de Justiça, atual Diretor da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul e membro do Conselho Técnico-Científico da ABMP.

Paulo Afonso Garrido de Paula – Procurador de Justiça e professor da disciplina de Direito da Criança e do Adolescente da PUC/SP. Um dos autores do anteprojeto do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Antonio Fernando do Amaral e Silva – Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina